Saranda Frommold





ETAs Exil in Mexiko

Im Spannungsfeld der politischen Beziehungen zwischen Spanien und Mexiko (1977-2000)

Saranda Frommold

ETAs Exil in Mexiko

Saranda Frommold

ETAs Exil in Mexiko

Im Spannungsfeld der politischen Beziehungen zwischen Spanien und Mexiko (1977-2000)

Budrich Academic Press

Opladen • Berlin • Toronto 2020

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek Die
Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
http://dnb.d-nb.de abrufbar.

D 188



Dieses Buch steht im Open-Access-Bereich der Verlagsseite zum kostenlosen
Download bereit (https://doi.org/10.3224/96665015).

Eine kostenpflichtige Druckversion kann über den Verlag bezogen werden.
Die Seitenzahlen in der Druck- und Onlineversion sind identisch.

ISBN 978-3-96665-015-1(Paperback)
eISBN 978-3-96665-990-1 (eBook)
DOI 10.3224/96665015

Umschlaggestaltung: Bettina Lehfeldt, Kleinmachnow
http://www.lehfeldtgraphic.de
Titelbildnachweis: Agencia EFE
Typografisches Lektorat: Anja Borkam, Jena
Druck: Books on Demand GmbH, Norderstedt
Printed in Europe

Danksagung

In erster Linie bedanke ich mich ganz herzlich bei Prof. Dr. Günther Maihold, der dieses Forschungsvorhaben von Anfang an unterstützt und mir somit ermöglicht hat, mich mit dieser Thematik auseinanderzusetzen. Durch seine konstruktive Kritik und Begleitung hat er die vorliegende Arbeit enorm bereichert. Prof. Dr. Marianne Braig danke ich sehr für das in mich gesetzte Vertrauen und die stete Förderung dieser Dissertation. Dr. Ricardo Pérez Montfort danke ich für die kompetente Betreuung während des Forschungsaufenthaltes in Mexiko.

Diese Dissertation wäre ohne die institutionelle und finanzielle Unterstützung durch das DFG geförderte Internationale Graduiertenkolleg „Zwischen Räumen. Bewegungen, Akteure und Repräsentationen der Globalisierung" nicht realisierbar gewesen. Mein Dank gilt daher allen beteiligten ProfessorInnen, sowohl in Deutschland als auch in Mexiko. Ein ganz besonderer Dank gebührt hierbei allen MitarbeiterInnen des Koordinationsbüros, allen voran Dr. Ingrid Simson für ihre jahrelange Förderung und Unterstützung.

Auch während der Feldforschung konnte ich auf die Hilfe zahlreicher Personen zählen: Mein herzlicher Dank gebührt den ProfessorInnen des *Colegio de México*, der UNAM und des CIESAS, welche mein Vorhaben tatkräftig unterstützt haben. Insbesondere danke ich den JournalistInnen David Santa Cruz und Susana Zavala sowie den MitarbeiterInnen des *Archivo General de la Nación*, ohne deren Hilfe eine Einsicht in das bestehende Archivmaterial nicht möglich gewesen wäre.

Dr. Xabier Irujo verdanke ich die Möglichkeit eines Aufenthaltes am *Center for Basque Studies* der *University of Nevada* in Reno. Bei allen MitarbeiterInnen des CBS bedanke ich mich für die herzliche Aufnahme, die Unterstützung bei der Recherche sowie die Gelegenheit, meine Arbeit dort zu präsentieren und zu diskutieren.

Mein Dank gilt ebenso den MitarbeiterInnen aller besuchten baskischen Archive, die keine Mühen scheuten, um meine zahlreichen Anfragen zu bearbeiten. Vor allem Padre Aguirre des Archivs in Lazkao hat sich seine Erwähnung wohlverdient.

Diese Arbeit lebt vor allem von den persönlichen Eindrücken der involvierten Akteure, weshalb ich mich bei allen InterviewpartnerInnen für das entgegengebrachte Vertrauen bedanken möchte. Aus Gründen

des Informantenschutzes können an dieser Stelle keine Namen genannt werden, was aber in keiner Weise ihre Bedeutung für diese Arbeit schmälert.

Für zahlreiche konstruktive Gespräche, Anregungen und vor allem Motivation und Unterstützung in den letzten Jahren danke ich Dr. Diego Pulido Esteva, Dr. Sebastián Rivera Mir, Dr. Marion Röwekamp, Dr. Nadine Sieger und Stephanie Brewster Ramírez.

Mein tiefer Dank gebührt ebenfalls Diana López Font, nicht nur für die tatkräftige Unterstützung bei der graphischen Gestaltung, sondern vor allem für die liebevolle Aufnahme und Begleitung während des Aufenthaltes in Mexiko.

Einen herzlichen Dank möchte ich Birgit Sulzer für das kritische und gründliche Lesen der Arbeit aussprechen.

Von ganzem Herzen danke ich meinen Eltern, meinen Geschwistern sowie Andreu für ihre Liebe und bedingungslose Unterstützung. Ohne sie wäre diese Arbeit nie möglich gewesen.

INHALTSVERZEICHNIS

Der Interviewleitfaden steht auf der Webseite
des Verlages zum kostenlosen Download zur Verfügung:
https://doi.org/10.3224/96665015A

I)
Einleitung

1. Der ETA-Konflikt aus transnationaler Perspektive

> „Contrary to popular mythology about crime and globalization, there never was a golden age of state control. Cross-border crime is as old as the creation of national borders and the imposition of state controls. Arguments that imply otherwise suffer from historical amnesia. Borders have always been far more permeable than the Westphalian ideal of the sovereign state would indicate. Viewed from a broad historical perspective, state capacities to detect, deter, and detain transnational law evaders have, if anything, grown substantially. The number of safe havens for criminals across the globe has dramatically shrunk over time as the law enforcement reach of the state has expanded.“[1]

Am 03. Mai 2018 erklärte die baskische Untergrundorganisation ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*-Baskenland und Freiheit) ihr definitives Ende.[2] Mehr als ein halbes Jahrhundert lang stellten ETA und ihre Gewalt eine der größten Herausforderungen für Spanien dar. Doch nur für Spanien? So wird es gemeinhin verstanden oder, wie Gil-Alana/Barros es ausdrücken: „ETA causes national-generated costs in Spain and therefore is a national terrorism event.“[3] Dies würde allerdings bedeuten, dass die Konsequenzen ebenfalls nur national spürbar waren und die Ressourcen lediglich aus dem nationalen Kontext bezogen wurden.[4] Im Falle der ETA überschritten die Vorbereitung der Gewaltakte, die Finanzierung, das politische Asyl und die Unterstützung jedoch die nationalen Grenzen, auch wenn die politischen Ziele in erster Linie auf Veränderungen innerhalb Spaniens ausgerichtet waren. Daher muss ETA als transnatio-

---

1 In: Andreas, Peter; Nadelmann, Ethan Avram (2006): *Policing the globe. Criminalization and crime control in international relations.* Oxford, New York: Oxford University Press, S. 246.

2 Vgl. Ormazabal, Mikel; Aizpeolea, Luis R. (2018): „ETA anuncia su disolución“. In: *El País*, 03.05.2018. Online verfügbar unter https://elpais.com/politica/2018/05/03/actualidad/1525336524_523980.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

3 Vgl. Gil-Alana, Luís A.; Barros, Carlos P. (2010): „A Note on the Effectiveness of National Anti-Terrorist Policies: Evidence from ETA“. In: *Conflict Management and Peace Science* (27), (28-46), S. 33.

4 Vgl. Arroyo Lara, Eladio; Pérez Gil, Luís V.; Garay Vera, Cristián (2008): „El estatus del terrorismo y la violencia política transnacional en el sistema internacional de la posguerra fría“. In: *Foro Internacional* (Vol. XLVIII, No. 3), (571-590), S. 579f.

naler Terrorismus verstanden werden.[5] Schon nahezu seit Beginn ihrer Aktivität im Jahre 1959 etablierte sich ETA transnationale Akteurin, um sich der effektiven Kontrolle des spanischen Nationalstaates zu entziehen.[6] Begünstigt wurde diese transnationale Organisationsform zum einen durch die geographische Lage der baskischen Provinzen sowohl im spanischen als auch französischen Staat und deren durchlässige Grenze, welche die Bewegungen von Personen und Waffen erleichterte.[7] Zum anderen ermöglichte ETAs spezifische Entstehungsgeschichte eine transnationale Organisationsform und internationale Unterstützung: 1959 als radikale Abspaltung der *Partido Nacionalista Vasco* (PNV) entstanden und inspiriert durch die kubanische Revolution, die Guerrillalehren des Mao Tsetung sowie die algerischen und vietnamesischen Befreiungskämpfe entschied sich die ETA in den 1960er Jahren für den bewaffneten politischen Kampf: Der spanische Staat sollte durch Anschläge zu repressiven Maßnahmen provoziert werden und die daraufhin einsetzende Verfolgungswelle sollte ETA mehr Zulauf bescheren und zu einer Massenerhebung gegen den spanischen Staat führen.[8] Wichtigstes Ziel war neben dem Widerstand gegen die Unterdrückung durch die Diktatur Francos die Durchsetzung des Rechts auf die Gründung eines unabhängigen, sozialistischen baskischen Staates. Im Kontext der 60er und 70er Jahre beriefen sie sich auf das international formulierte nationale Selbstbestimmungsrecht, das besagte, dass jede Gruppe, die sich als Nation sieht, auch das Recht hat, einen eigenen Staat zu formen.[9] Darüber hinaus galt im internationalen Kontext kein ausdrückliches Verbot der Gewaltanwendung, um das Recht auf Selbstbestimmung durchzusetzen: So bestätigten die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen beschlossenen Resolutionen 1514 (XXV) vom 14. Dezember 1960 und 2625 (XXVII) vom 24. Oktober

---

5 Zur begrifflichen Erläuterung von Terrorismus im Zusammenhang mit ETA siehe 2.3.

6 Vgl. Smart, Ian (1984): „The adopted image: assumptions about international relations". In: *International Journal*, Vol. XXXIX (2), (251–266), S. 262.

7 Vgl. Douglass, William A.; Zulaika, Joseba (1990): „On the Interpretation of Terrorist Violence: ETA and the Basque Political Process". In: *Society for Comparative Study of Society and History*, (238-257), S. 245f.

8 Vgl. Bernecker, Walther L. (2008): „Souveränität und Territorialität: Das ‚baskische Problem' zwischen Pragmatismus, Ethnonationalismus und Separatismus". In: Bernecker, Walther L.; Kügler, Clementine (Hrsg.) (2008): *Spanien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur.* 5. Aufl. Frankfurt am Main: Vervuert (Bibliotheca Ibero-Americana, 125), (169-215), S. 174f. und Douglass/Zulaika (1990), S. 244f.

9 Vgl. Connor, Walker (2004): „Nationalism and political illegitimacy". In: Conversi, Daniele (Hrsg.): *Ethnonationalism in the Contemporary World. Walker Connor and the study of nationalism*. New York, London: Routledge, (24–49), S. 26.

1970, dass unterworfene und unterdrückte Völker mit allen Mitteln für die Selbstbestimmung kämpfen dürfen.[10] In diesem Kontext internationaler Befreiungsbewegungen gelang es der ETA somit trotz Gewaltanwendung international u.a. bei staatlichen Instanzen oder anderen Untergrundgruppen Legitimität und Unterstützung für ihre Ziele zu erlangen. Gleichzeitig profitierte sie von der Ablehnung europäischer Staaten gegenüber Franco:

> „ETA was able to make excellent strategic use of European discomfort with the Franco dictatorship. France, in particular, provided refuge for political dissidents. The adjacent French Basque area became an ideal haven for those activists who had been identified by Spanish authorities. While less politicized than Spanish Basques, there was a modicum of sympathy for Basque nationalism among some French Basques, a fact that allowed ETA to use their area as a staging ground for its activities across the border."[11]

ETAs spezifische Organisationsstruktur und ihr Operationsmodus waren demnach von Beginn an durch eine transnationale Logik bestimmt. Spaniens Reaktion auf ETA blieb ebenfalls nicht innerhalb nationaler Grenzen, sondern organisierte den Kampf gegen ETA ebenfalls transnational als Teil der Außenpolitik: Der Fokus lag hierbei zunächst insbesondere bei Frankreich, dessen Kooperation bei der Verfolgung der ETA für Spanien höchste Priorität hatte.[12] Die außenpolitische Dimension des Kampfes gegen ETA blieb allerdings weder auf Frankreich noch auf diplomatische Kanäle allein beschränkt. Wie weit die internationale Vernetzung des Kampfes gegen ETA geht, beschreibt der ehemalige Vorgesetzte des *Centro en la lucha contraterrorista*, Santiago Bastos Noreña:

> „Es objeto de investigación por nuestra parte, y con procedimientos del CESID[[13]], aquello que es anticonstitucional, o sea que nuestro objetivo en este caso son la ETA operativa y las estructuras que ha creado ETA para complementar su acción terrorista. Todo lo relacionado en España, en América, en Europa o donde esté

10 Vgl. Arroyo Lara/ Pérez Gil/Garay Vera (2008), S. 576.

11 In: Douglass/Zulaika (1990), S. 245.

12 Vgl. Clark, Robert P. (1990): *Negotiating with ETA. Obstacles to Peace in the Basque Country, 1975-1988*. Reno: University of Nevada Press, S. 46f. und S. 62ff.

13 *Centro Superior de Información de la Defensa*, Name des Spanischen Geheimdienstes zwischen 1977-2002.

> actuando ETA con intereses políticos, operativos o de cualquier orden. Desde luego, para esto, en el exterior contamos con nuestro despliegue y con la colaboración de los Servicios de Inteligencia de todos los países donde de alguna manera hay una presencia de ETA."[14]

Doch nicht nur ETA selbst und die Bekämpfung durch die Regierung waren transnational organisiert. Auch die Konsequenzen des Konfliktes, die nach wie vor kontroverse Debatten auslösen[15], reichen über die nationalen Grenzen hinaus. Dazu gehören das Schicksal der ETA-Häftlinge, der im Ausland lebenden ExilantInnen und vor der Justiz Geflüchteten, die Aufarbeitung bzw. die Interpretation des Geschehenen (*el relato*) sowie die Versöhnung und Anerkennung von Opfern. Opferverbände wie die *Asociación de Víctimas de Terrorismo* (AVT)[16] beklagen nach wie vor, dass mehr als 300 Attentate der ETA nicht gerichtlich aufgearbeitet wurden.[17] Viele dieser unaufgeklärten Fälle beträfen laut AVT genau die Mitglieder der ETA, die ins Ausland geflüchtet waren.[18]

Die drei beschriebenen Faktoren (die Organisationsform, die Verfolgung und die Konsequenzen), welche die transnationale Reichweite des ETA-Konfliktes ausmachen, verdeutlichen, dass eine Analyse allein innerhalb nationalstaatlicher Grenzen der Komplexität des Themas nicht gerecht wird. Der Umgang mit der ETA kann nicht nur mit Blick auf die spanische Innenpolitik erklärt werden. Er stellt ebenso ein wichtiges außenpolitisches Thema zwischen Spanien und denjeni-

---

14 In: Almenara, Vicente (2010): *Los Servicios de Inteligencia en España. De Carrero Blanco a Manglano*. Barcelona: Arcopress, S. 583.

15 Vgl. Whitfield, Teresa (2014): *Endgame for ETA. Elusive peace in the Basque country*. London: Hurst & Company, S. 280ff.

16 Die AVT wurde 1981 von drei Hinterbliebenen mit dem Ziel gegründet, den Opfern des Terrorismus zu helfen und ihre Rechte beim Staat und der Gesellschaft einzufordern, Sichtbarkeit für die Opfer zu erreichen sowie die Strafverfolgung und Aufklärung der Anschläge durch die Justiz durchzusetzen. In den 1990ern Jahren erreichte die AVT zunehmend die Öffentlichkeit und die Politik mit ihren Forderungen. Vgl. Aussage einer Mitarbeiterin der AVT im Interview mit der Autorin am 29.06.2016, Interview Nummer 89.

17 Vgl. Asociación de Víctimas del Terrorismo (2015): „10 razones por las que las víctimas del terrorismo saldrán a la calle el próximo 24 de enero para denunciar las traiciones del Gobierno de Mariano Rajoy", Noticias y Comunicados – Asociación Víctimas del Terrorismo. Online verfügbar unter http://avt.org/prensa/10-razones-por-las-que-las-victimas-del-terrorismo-saldran-a-la-calle-el-proximo-24-de-enero-para-denunciar-las-traiciones-del-gobierno-de-mariano-rajoy/1162, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

18 Vgl. Aussage eines ehemaligen Mitarbeiters der AVT in einem Interview mit der Autorin am 07.07.2016, Interview Nummer 90, Minute 07:04-7:59; und Ausage einer ehemaligen Mitarbeiterin der AVT in einem Interview mit der Autorin am 06.06.2015, Interview Nummer 82.

gen Staaten dar, in denen sich Mitglieder der ETA befinden. Aus diesem Grund nimmt die vorliegende Untersuchung eine transnationale Perspektive ein, indem der Umgang mit ETA als Teil der Außenpolitik analysiert wird. Im weitesten Sinne geht es um die Fragen, wie mit transnational organisierten, kriminellen Organisationen auf außenpolitischer Ebene verfahren wird, welche Bedeutung sie für die politischen Beziehungen zwischen Staaten haben und wie sich dies schließlich auf den nationalen Konflikt auswirkt. Im engeren Sinne liegt der Fokus dieser Untersuchung auf dem konkreten Fall der außenpolitischen Beziehungen zwischen Spanien und Mexiko bezüglich des ETA-Exils[19] in Mexiko.

Mexiko bot sich als Fallbeispiel für die außenpolitische Analyse aus zwei Gründen an: Zum einen stellte Mexiko aufgrund der hohen Zahl an Mitgliedern der ETA, die dorthin gelangten, eines der wichtigsten Exilländer der ETA dar.[20] Dies bedeutete dementsprechend eine hohe Relevanz für die Außenpolitik. Zum anderen ereignete sich dort in den 1990er Jahren ein Politikwechsel im Umgang mit den ExilantInnen der ETA, der in anderen Exilländern wie beispielsweise Kuba oder Venezuela nicht stattgefunden hat. So kam es seit Mitte der 1990er Jahre verstärkt zu Überwachungen, Verhaftungen, Ausweisungen und schließlich Auslieferungen verschiedener ExilantInnen an die spanische Justiz.[21] Der Politikwechsel ließ vermuten, dass es zwischen Mexiko und Spanien zum Thema ETA eine Vielzahl von außenpolitischen Verhandlungen gab. Ziel der vorliegenden Arbeit ist somit die Beantwortung der oben genannten weiterführenden Fragen anhand der Rekonstruktion der konkreten außenpolitischen Verhandlungen um das Exil der ETA im spanisch-mexikanischen Fall.

---

19 Zur näheren Erläuterung des Exilbegriffes im Zusammenhang mit der ETA siehe I-3.

20 Vgl. Domínguez Iribarren, Florencio (2010): *Las conexiones de ETA en América*. 1. Aufl. Barcelona: RBA., S. 11f.

21 Vgl. Ballinas, Víctor (2011): „Denuncia comunidad vasca persecución político-judicial por el gobierno mexicano". In: *La Jornada*. Online verfügbar unter http://www.jornada.unam.mx/2011/07/08/politica/023n1pol, zuletzt geprüft am 13.06.2019; und Carrillo, Pablo César (2000): „Radican en el país desde hace 10 años. Piden apoyo a México los vascos exiliados". In: *Reforma*, 27.01.2000, S. 13A; und Cerda Ardura, Antonio (2001): „La ETA no está en guerra contra México". In: *Siempre!* (2001), (Vol. 47, issue 2490), S. 36-37.

2. Stand der Forschung und Fragestellung

Dem Thema des transnationalen Terrorismus wird seit Ende des Kalten Krieges erhöhte Aufmerksamkeit in der Forschung gewidmet.[22] In vielerlei Hinsicht wird das transnationale Verbrechen sogar als eine der wichtigsten internationalen Bedrohungen beschrieben.[23] Dennoch wird in der wissenschaftlichen Debatte der Ausweitung der internationalen Verbrechenskontrolle durch außenpolitische und polizeiliche Kooperation bislang kaum Aufmerksamkeit geschenkt, weshalb wenig über ihr Funktionieren bekannt ist.[24]

Über den baskischen Nationalismus, seine Geschichte und den ETA-Konflikt in Spanien ist viel geforscht und publiziert worden. Nicht umsonst handelt es sich um die meistuntersuchte „Terrororganisation".[25] Gleiches gilt für die mediale Aufmerksamkeit. Laut Glück ist dies jedoch in der Regel mit einer einseitigen Berichterstattung des emotional geladenen Themas gepaart, was in der Bevölkerung für ein „eklatantes Informationsdefizit trotz permanenter Berichterstattung"[26] sorgt.

Der transnationale Aspekt des ETA-Konfliktes ist bisher kaum erforscht. Während so z.B. das spanische bzw. baskische Exil nach dem Spanischen Bürgerkrieg oder früherer Jahrhunderte sehr gut dokumentiert ist, fehlt die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Exil der ETA. In den letzten Jahren gibt es zwar vermehrt Untersuchungen zur baskischen Diaspora.[27] Diese beschreiben aber hauptsächlich die kulturellen Integrationsleistungen in der jeweiligen Exilgesellschaft und deren Verbindungen zum Baskenland.[28]

22 Vgl. Schmidt, Brian C. (2008): „The primacy of national security". In: Steve Smith, Amelia Hadfield und Timothy Dunne (Hrsg.): *Foreign policy. Theories, actors, cases*. Oxford, New York: Oxford University Press, (155–169), S. 163f.

23 Vgl. Andreas/Nadelmann (2006), S. v.

24 Vgl. Andreas/Nadelmann (2006), S. 6 und 9.

25 Vgl. Gil-Alana/Barros (2010), S. 32. Zur näheren Definition des Begriffs Terrorismus siehe 2.3.

26 Vgl. Glück, Cornelia (2004): „Die Berichterstattung über ETA in den spanischen Medien". In: Bernecker, Walther L.; Dirscherl, Klaus (Hrsg.): *Spanien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*. 4. Aufl. Frankfurt am Main: Vervuert (91), (239-266), S. 266.

27 Vgl. Oiarzabal, Pedro J. (2013): *The Basque diaspora webscape: identity, nation, and homeland, 1990s-2010s*, University of Nevada, Reno: Reno (USA).

28 Vgl. z.B. Ascunce Arrieta, José Angel; San Miguel, María Luisa (1992): *La Cultura del exilio vasco*. 1. Aufl. San Sebastián: J.A. Ascunce; oder Garritz, Amaya (1996): *Los vascos en las regiones de México, siglos XVI a XX*. 1. Aufl. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas; Ministerio de Cultura del Gobierno Vasco; Instituto Vasco-Mexicano de Desarrollo; Centro Vasco.

Einige wenige Ausnahmen beschäftigen sich mit dem Exil der ETA in Mexiko. Einen persönlichen Einblick geben die autobiographischen Berichte der ehemaligen Mitglieder der ETA Luis Miguel Ipiña Doña „Toro“ und María Dolores González Katarain „Yoyes“ zu ihren Erfahrungen im mexikanischen Exil.[29] Beide Publikationen basieren auf Tagebüchern, in denen hauptsächlich die persönliche Entwicklung im Exil, die Schwierigkeiten mit den Aufenthaltsdokumenten, den mexikanischen Behörden und den anderen ExilantInnen, die Unsicherheit über ihr Schicksal sowie ihre Einstellung zur ETA beschrieben werden. Beide kamen 1980 nach Mexiko und erwähnen ein Abkommen, das ihren Aufenthalt in Mexiko sicherte. So schreibt Ipiña:

> „Desde hacía un par de años se había negociado con el gobierno de Venezuela, primeramente, y después con el de México, para que pudiésemos ir a esos países. A Venezuela estaba más difícil por la visa, pues había que sacarla en España, por lo que ahora la gente se estaba marchando a México, en donde ya había varios compañeros y la situación era mejor.“[30]

Trotz dieses Abkommens habe Ipiña 1981 einen Brief erhalten, der ihn aufforderte, das Land zu verlassen, woraufhin sich ein *comité de refugiados* mit dem damaligen mexikanischen Präsident José López Portillo getroffen habe, was schließlich dazu geführt habe, dass allen ExilantInnen zu diesem Zeitpunkt der Aufenthalt genehmigt worden sei.[31]

González Katarain, die von den HerausgeberInnen ihres Tagebuches als erstes Mitglied von *ETA militar* (ETAm) im mexikanischen Exil beschrieben wird, konnte zunächst von Frankreich aus die Aufnahme bei einer Familie ehemaliger PNV Mitglieder und Flüchtlinge des Spanischen Bürgerkrieges organisieren.[32] Im Februar 1980, als sie schon in Mexiko lebte, sei eine Delegation von baskischen Parlamentariern nach Mexiko gekommen, um sich mit López Portillo zu treffen und den Aufenthalt für die ExilantInnen zu erwirken: „Se han ido los parlamentarios: Monzón, Ortzi,

29 Vgl. Ipiña, Luis Miguel (2007): *Exiliados vascos*. México, D.F.: Plaza y Valdes S.A. de C.V.; und Garmendia Lasa, Elixabete; González Katarain, Glori; González Katarain, Ana; Garmendia Lasa, Juli; Dorronsaro, Juanjo (1987): *Yoyes desde su ventana*. Pamplona: Garrasi.

30 In: Ipiña (2007), S. 29.

31 Vgl. Ipiña (2007), S. 46.

32 Vgl. Garmendia Lasa et al. (1987), S. 60.

Castells, Brouard y Urbiola. No les veo. El Gobierno de López Portillo dice, oficiosamente, que aceptará refugiados vascos.“[33]

Während González Katarain 1985 zunächst nach Frankreich und dann ins Baskenland zurückkehrte, wo ihr Bericht 1986 kurz vor ihrem Tod endet, beschreibt Ipiña seine Exilerfahrungen bis 2006, darunter insbesondere die zunehmende polizeiliche Überwachung und Verfolgung während der 1990er Jahre, die Ausweisungen und die erhöhte Medienaufmerksamkeit für das Thema, sowie seine eigene Nervosität und Unsicherheit über sein Schicksal. Beide berichten zwar von einem Abkommen mit López Portillo, allerdings ohne auf Details einzugehen. Zu den außenpolitischen Verhandlungen zwischen Spanien und Mexiko finden sich bei ihnen keine Informationen, sondern höchstens Spekulationen.[34]

Der wohl bekannteste und meistzitierte Autor, der sich mit ETAs internationalen Verbindungen in Lateinamerika beschäftigt, ist Florencio Domínguez Iribarren. In seinem Buch *Las conexiones de ETA en América* zeichnet er in journalistischer Recherche die Kontakte und Kooperationen der ETA mit dem *Movimiento de Izquierda Revolucionaria* (MIR) in Chile, den *Fuerzas Populares de Liberación* (FPL) in El Salvador, der kommunistischen Partei Kubas, den *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) in Kolumbien, den *Tupamaros* in Uruguay und den *Fuerzas Bolivarianas de Liberación* (FBL) in Venezuela nach. Gleichzeitig beschreibt er die Auslieferungspraktik der jeweiligen Länder.

Den Ursprung der Präsenz der ETA in Mexiko sieht er 1962, als ein Gründungsmitglied der ETA nach Mexiko gefahren sei, um dort die erste *„célula organizada de la banda“* zu gründen.[35] Laut Domínguez sei Mexiko daraufhin mehr als 30 Jahre lang ein beliebtes Ziel für Mitglieder der ETA gewesen, um entweder die Organisation zu verlassen oder nach einer Ruhezeit wieder zum bewaffneten Kampf zurückzukehren. In Mexiko hätten sie Unterstützung von der baskischen Gemeinde erhalten und gleichzeitig Geld von baskischen UnternehmerInnen erpresst.[36] Des Weiteren hätten sie politische Treffen abgehalten und die Planung verschiedener Operationen durchgeführt.[37] Probleme habe es nur mit den Aufenthalts-

33 In: Garmendia Lasa et al. (1987), S. 99.

34 Vgl. Ipiña (2007), S. 207 und 218; Garmendia Lasa et al. (1987), S. 91 und 114f.

35 In: Domínguez (2010), S. 287f.

36 Vgl. Domínguez (2010), S. 291.

37 Vgl. Domínguez (2010), S. 301.

papieren gegeben, es sei ihnen aber durch die Behörden erleichtert worden, u.a. durch ein Dekret López Portillos für die Mitglieder der ETA, die schon lange Zeit in Mexiko waren:

> „La estancia de los etarras en México no presentaba otros problemas que los habituales para aquellos que entran con documentación falsa en el país y necesitan conseguir trabajo o asistencia médica con esos documentos, o incluso con papeles auténticos que los servicios consulares españoles proporcionaban sin demasiados problemas durante una época. Un decreto dictado durante la presidencia de López Portillo permitió regularizar su situación a los etarras que llevaban más tiempo en el país.“[38]

Als Ursache für das Ende der Toleranz der mexikanischen Regierung und die einsetzenden Ausweisungen sieht Domínguez den Aufstand der Zapatisten 1994 und die Befürchtung der mexikanischen Regierung, ETA könnte die Zapatisten unterstützen, weshalb sie um Hilfe der spanischen Polizei gebeten hätten.[39] Die Angst vor Ausweisung und der von ETA im Jahre 1998 erklärte Waffenstillstand habe schließlich dazu geführt, dass viele ExilantInnen Mexiko verlassen hätten und nach Frankreich zurückgekehrt seien.[40]

Domínguez Analyse wirft an vielen Stellen Fragen auf. Er nennt keine Quellen und setzt sich nicht tiefgehend mit den politischen Gegebenheiten, Akteuren und Verhandlungen in Spanien und Mexiko auseinander. Der Ursprung der Präsenz der ETA in Mexiko wird nicht ausführlich analysiert, sondern lediglich mit der mexikanischen Asyltradition erklärt.[41] Auch er nennt keine Einzelheiten zum Dekret López Portillos. In seiner Analyse geht er nicht auf die Position Spaniens zum Exil der ETA ein und welche Rolle Spanien beim Politikwechsel spielte bzw. welche Bedeutung die Normalisierung der Beziehungen zwischen beiden Ländern hatte. Obwohl seine Publikation über die Verbindungen der ETA zu subversiven Gruppen in Lateinamerika handelt und er die vermeintliche Unterstützung der Zapatisten durch ETA als Grund für den Politikwechsel sieht, erfährt der Leser letztlich nichts über diese Verbindungen zwischen

38 In: Domínguez (2010), S. 288.
39 Vgl. Domínguez (2010), S. 292.
40 Vgl. Domínguez (2010), S. 298.
41 Vgl. Domínguez (2010), S. 286.

ETA und dem *Ejército Zapatista de Liberación Nacional* (EZLN) außer einer schriftlichen Polemik, die über die Medien zwischen ETA und dem *Subcomandante* Marcos im Jahre 2002 geführt wurde.[42]

Ein weiterer Autor, der sich mit dem Exil in Mexiko auseinandersetzt, ist Iñaki Egaña, dessen historisch-dokumentarisches Werk *Iheslariak* eine Gesamtgeschichte des baskischen Exils vom Bürgerkrieg bis heute darstellt. Er betont vor allem in persönlichen Biographien der ExilantInnen die Verfolgungen, juristischen Unsicherheiten und Folter. Er unterscheidet dabei zwischen den öffentlichen ExilantInnen des Bürgerkrieges und den versteckten der ETA.[43] Zum mexikanischen Fall spricht er ebenfalls von einer Reise einer Delegation von Parlamentariern der Partei *Herri Batasuna* (HB) im Jahre 1980 und einer „gestión incluso en el entorno del presidente José López Portillo"[44], um ein Abkommen zur Aufnahme von ExilantInnen zu erzielen. Er nennt dazu aber keine weiteren Details, außer dass sie Unterstützung derjenigen Basken erhalten hätten, die nach dem Bürgerkrieg nach Mexiko geflüchtet waren.[45] Als Ursprung der ETA in Mexiko sieht er die Reise des ETA-Mitgliedes Manu Agirre im Jahre 1963, um in Mexiko Geld zu sammeln. Seit den 1980ern und verstärkt ab den 1990ern habe es eine spanische Kampagne zur Kriminalisierung der ExilantInnen in Mexiko gegeben, sowohl über diplomatische Wege als auch über die Presse, immer mit dem Ziel, direkte Übergaben von Polizei zu Polizei zu erwirken.[46] Dies habe zu Überwachungen der ExilantInnen durch die mexikanische und spanische Polizei geführt. In diesem Zusammenhang nennt er die ökonomischen Kooperationen zwischen Mexiko und Spanien und der EU sowie die Erhebung der Zapatisten als Gründe für Mexikos Abweichen von seiner Asyltradition und die Ausweisungen von ExilantInnen der ETA ab 1995.[47] Egaña nennt wie auch Domínguez keine Quellen. Viele Aussagen sind rein spekulativ, werden jedoch als Tatsachen dargestellt. Im Gegensatz zu Domínguez, der von einer operativen ETA in Mexiko spricht, sind Egañas Darstellungen darauf bedacht, die ExilantInnen als Opfer des spa-

---

42 Vgl. Domínguez (2010), S. 304ff.

43 Vgl. Egaña, Iñaki (2015): *Iheslariak : exilio vasco (1936-2015)*. San Sebastián: Andoain: Aise Liburuak, S. 64.

44 In: Egaña (2015), S. 498.

45 Vgl. Egaña (2015), S. 497f. und 596.

46 Vgl. Egaña (2015), S. 578f., S. 595ff., S. 683.

47 Vgl. Egaña (2015), S. 596f. und S. 682ff.

nischen Staates und juristischer und polizeilicher Willkür darzustellen, während Mexiko als passiver Agent spanischer Interessen ohne eigene Politikagenda erscheint. Die Zusammenhänge zwischen Politikwechsel und ökonomischen Gründen werden zwar spekulativ angedeutet, aber nicht tiefgehend analysiert. Auch hier erfährt der Leser somit letztlich nicht viel über den politischen Aushandlungsprozess und die Perspektiven der staatlichen Akteure und Handlungsmotive.

Diese versuchen Sánchez Andrés/Pérez Herrero in seiner historischen Abhandlung zu den Beziehungen zwischen Spanien und Mexiko etwas genauer zu beleuchten. So sieht er den Ursprung des Exils der ETA in Mexiko Mitte der 70er Jahre.[48] Viele ETA-Mitglieder hätten dort keine Verbindungen mehr zur ETA gehabt, einige jedoch hätten Mexiko zur Basis für Operationen der ETA in Spanien machen wollen. Seit der Wiederaufnahme der Beziehungen 1977 sei das Thema ETA ein wichtiger Teil der bilateralen Agenda gewesen. Schon bei der Unterzeichnung des Auslieferungsvertrages von 1978 habe dies laut den Autoren zu Problemen geführt, weil Mexiko damals nicht bereit gewesen sei, seine Asyltradition zu überdenken und die Klausel des politischen Deliktes abzuändern, obwohl Mitglieder der ETA in Mexiko waren. Die spanischen Regierungen hätten seitdem erfolglos die mexikanischen Regierungen bedrängt, den Vertrag abzuändern, damit Mexiko sich nicht in ein „santuario" verwandeln könnte. Unterstützung hätten die ExilantInnen laut den Autoren von der mexikanischen Linken und der baskischen Gemeinde nationalistischer Färbung erhalten. Erst Mitte der 1990er habe Spanien, als es nach einem abgelehnten Auslieferungsgesuch den Druck erhöht habe und Mexiko in einer Krise gewesen sei, erfolgreich den Auslieferungsvertrag ändern können. Dieser Vertrag habe dann erlaubt, das „entramado etarra"[49] in Mexiko auseinanderzunehmen, und in der Folge zu Ausweisungen geführt. Den Beginn bei der konkreten Kooperation im Kampf gegen ETA sieht er jedoch unter Aznars Regierung ab 1996.[50] Einen Grund für die Intensivierung der Kooperation nennt er den gebrochenen Waffenstillstand der ETA 1999, der Spaniens Bedürfnis nach verstärkter

48 Vgl. Sánchez Andrés, Agustín; Pérez Herrero, Pedro (o.J.): *Las relaciones entre España y México 1810-2010*. Hrsg. v. Real Instituto Elcano, S. 48ff.

49 In: Sánchez Andrés/Pérez Herrero, S. 54.

50 Vgl. Sánchez Andrés/Pérez Herrero, S. 57f.

Sicherheitskooperation entgegenkam.[51] Sánchez Andrés'/Pérez Herreros Darstellung ist zwar mit Quellen belegt, allerdings beziehen sich diese für das Thema ETA ausschließlich auf journalistische Quellen spanischer und mexikanischer Tageszeitungen. Dadurch bildet er zwar in grober Linie den Mediendiskurs ab, allerdings ist bei einem Thema, das größtenteils staatlicher Geheimhaltung unterliegt, fragwürdig, inwieweit diese Quellen tatsächlich als verlässlich einzustufen sind. Die Analyse bleibt an vielen Stellen an der Oberfläche und die chronologischen Abläufe ungenau. Es bleibt auch unklar, was unter „erhöhtem Druck" Spaniens und der Krise in Mexiko, die den Politikwechsel initiiert haben sollen, überhaupt zu verstehen ist, bzw. wie genau die Kooperation zwischen beiden Ländern ausgesehen hat.

Bei allen Autoren fällt auf, dass die Quellen als problematisch einzustufen sind und das Thema je nach ideologischer Einstellung des Autors dargestellt wird. Darüber hinaus widersprechen sich die Autoren untereinander in verschiedenen Fällen und behandeln sowohl Spanien und Mexiko als auch ETA in der Regel als unitäre Akteure, deren Handeln als Einheit zu sehen ist. Außenpolitik wird dabei allein als Sache der jeweiligen Regierung betrachtet, es wird aber keine differenzierte Akteursanalyse der staatlichen, nichtstaatlichen und transnationalen Akteure vorgenommen. Außerdem wird Spanien oft als der aktivere, Mexiko hingegen als der passivere oder von spanischen Interessen abhängige Akteur konstruiert. Besonders der Ursprung des Exils und die 1980er Jahre sind nur wenig untersucht. Für die 1990er Jahre wird zwar eine Menge an Informationen geliefert, deren kohärente und tiefgehende Analyse bleibt aber aus. Ein Punkt, der immer wieder heraussticht, ist die schwammige Unterscheidung zwischen Ausweisung und Auslieferung und die Gründe dieser unterschiedlichen Praktiken.

Generell werden die spanisch-mexikanischen Beziehungen in der politikwissenschaftlichen Forschung kaum beachtet, sondern hauptsächlich aus historischer Perspektive beschrieben. Hier sind Arbeiten zu den bilateralen Beziehungen vor 1977 (Hoyos Puente[52], Meyer[53]) und zur

51 Vgl. Sánchez Andrés/Pérez Herrero, S. 54.

52 Vgl. Hoyos Puente, Jorge de (2013): „Diplomacia y relaciones bilaterales en tiempos de oscuridad: México y España en la época del exilio republicano, 1939-1978". In: Manuel Suárez Cortina (Hrsg.): *México y España. Historia y memoria de dos siglos (1810-2010)*. Madrid: Editorial Síntesis, S.A. (Libros de Síntesis Historia, 8), S. 227-252.

53 Vgl. Meyer, Lorenzo (2001): *El cactus y el olivo. Las relaciones de México y España en el siglo XX*. Mexiko Stadt: Océano.

Normalisierung der Beziehungen während der spanischen *Transición* zu nennen (Fuentes Mares[54], Sola Ayape[55] oder auch Meyer). Letztere stellen vor allem heraus, wie sich nach Francos Tod die ersten Annäherungsversuche zwischen beiden Ländern gestalteten, die schließlich in einer Auflösung der Beziehungen Mexikos mit der republikanischen Exilregierung und der Wiederherstellung der Beziehungen mit der spanischen Monarchie mündeten. Augenmerk liegt dabei meist auf der besonderen Beziehung Mexikos zum republikanischen Exil.

Für den hier gewählten Untersuchungszeitraum stehen meist weniger kulturelle und politische, sondern ökonomische Themen im Vordergrund der Analyse, wobei kaum auf die innerstaatliche Akteurs- und Interessensvielfalt eingegangen wird. Beispiele hierfür sind Ojedas oder Sánchez Andrés,/Pérez Herreros schon zitierte Überblicksarbeiten über die Entwicklung der Beziehungen seit 1977.[56] Eine Ausnahme findet sich bei Malló in seiner durchweg kritischen Auseinandersetzung mit den Beziehungen zwischen Spanien und Mexiko, die er als Spaniens Versuch einer ökonomischen Wiedereroberung Mexikos beschreibt und in der er auf transnationale und nichtstaatliche Akteure eingeht.[57]

Über die bilateralen Beziehungen hinaus beschränkt sich die Forschung bisher auf Überblicksstudien zu den Beziehungen Spaniens zu Lateinamerika als Region (del Arenal[58] und Fazio Vengoa[59]), Spaniens Lateinamerikapolitik innerhalb der EU (Sanahuja[60]) sowie zu den Beziehungen Mexikos zur Europäischen Union (Grabendorff[61], oder Güell

54 Vgl. Fuentes Mares, José (1984): *Historia de dos orgullos*. 1. Auflage. Mexiko Stadt: Ediciones Océano S.A.; bzw. Fuentes Mares, José (1986): *Intravagario*. 1. Auflage. Mexiko: Grijalbo.

55 Vgl. Sola Ayape, Carlos (2011): „Sobre fórmulas y puntos de ruptura: el manejo diplomático en la normalización de las relaciones entre México y España (1975-1977)". In: *Foro Internacional* (Vol. LI, Nr. 2), S. 271-303.

56 Vgl. Ojeda, Mario (1998): „México y España veinte años después de la reanudación de relaciones". In: *Foro Internacional* (Vol. 38, No. 2-3), S. 157-176; und Sánchez Andrés, Agustín; Pérez Herrero, Pedro (o.J.): *Las relaciones entre España y México 1810-2010*. Hrsg. v. Real Instituto Elcano.

57 Vgl. Malló, Oriol (2011): *El cártel español. Historia crítica de la reconquista económica de México y América Latina (1898-2008)*. Madrid: Foca (Foca Investigación, 102), S. 13ff.

58 Vgl. Arenal, Celestino del (2011): *Política exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*. Madrid: Fundación Carolina; Siglo XXI.

59 Vgl. Fazio Vengoa, Hugo (2003): *Spanien und Lateinamerika. Die europäische Dimension der Beziehungen*. 1. Aufl. Berlin: Ibero-Amerikanisches Institut (H. 12).

60 Vgl. Sanahuja, José Antonio (2013): „Spain. Double Track-Europeanization and the Search for Bilateralism". In: Ruano, Lorena (Hrsg.): *The Europeanization of national foreign policies towards Latin America*. New York: Routledge (86), S. 36-61.

61 Vgl. Grabendorff, Wolf (1991): „Mexico and the European Community: Toward a New Relationship?". In: Roett, Riordan (Hrsg.): *Mexico's External Relations in the 1990s*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, S. 95-121.

et al.[62]). Da es sich im Falle der ETA um ein sicherheitspolitisches Thema handelt, sind letztgenannte Studien für die vorliegende Untersuchung jedoch eher als Kontextwerke zu betrachten, da laut Ruano Themen wie Sicherheit eher über bilaterale als über multilaterale Kanäle verhandelt werden.[63] Tiefgehende Studien zu den konkreten Mechanismen sicherheitspolitischer Kooperation in der Außenpolitik beider Länder existieren aber bisher nicht. Lediglich Aguayo und Herrera-Lasso erwähnen die Auslandsbeziehungen des mexikanischen Geheimdienstes CISEN sowie deren Auslandsvertretung in Spanien, erläutern deren Funktionieren aber nicht näher.[64]

Aus dem dargestellten Forschungsstand wird ersichtlich, dass detaillierte und politikwissenschaftliche Studien, welche das Exil der ETA als Gegenstand außenpolitischer Verhandlungen zwischen Spanien und dem Exilland Mexiko betrachten und dabei den Aushandlungsprozess selbst in den Mittelpunkt stellen, bisher fehlen. Außerdem ist weitestgehend unbekannt, welche Mechanismen zwischenstaatlicher Kooperationen im Falle der ETA existier(t)en, welche Akteure, Faktoren und rechtliche Grundlagen sie bestimm(t)en und welche Rolle sie für die Beziehungen zwischen Spanien und Mexiko spiel(t)en. Um diese Forschungslücken zu bearbeiten, wurde die Untersuchung mit Hilfe der folgenden Fragestellung durchgeführt:

> *Wie und mit welchen Instrumenten und Strategien haben sich Mexiko und Spanien mit dem Exil der ETA in Mexiko auseinandergesetzt und welchen Dynamiken und Interaktionen waren diese Verhandlungen unterworfen?*

Die zeitlichen Eckpunkte der Untersuchung markieren 1977, das Jahr in dem Mexiko seine diplomatischen Beziehungen zur republikanischen Exilregierung löste und sie mit der spanischen Monarchie wieder offi-

62 Vgl. Güell, Jorge; Moslares, Carlos; Úbeda, Ricardo (2010): „Las relaciones económicas entre México y España en el marco del Tratado con la Unión Europea“. In: *Comercio Exterior* (Vol. 60, No. 1).

63 Vgl. Ruano, Lorena (2013): „Conclusion. Changing Dynamics of Europeanization and National Policies towards Latin America“. In: Ruano (Hrsg.) (2013), S. 211.

64 Vgl. Aguayo, Sergio (2001): *La charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México. México*, D.F.: Grijalbo (Raya en el agua), S. 264; und Herrera-Lasso, Luis (2010): „Inteligencia y seguridad nacional: apuntes y reflexiones.“ In: Alvarado, Arturo; Serrano, Mónica (Hrsg.): *Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior.* México D.F.: El Colegio de México (XV), S. 191-225.

ziell aufnahm, und 2000, in dem die erste Auslieferung[65] eines Mitglieds der ETA im Exil an Spanien stattfand und sich somit der formale Politikwechsel vollzogen hatte.

3. Das „Exil“ der ETA

Obwohl laut eines baskischen Anwaltes der *Izquierda Abertzale* (IA-Patriotische Linke) im Kontext des baskischen Konflikts Exil weitgefasst für alle aus politischen Gründen aus Spanien Geflüchteten verwendet werde, darunter Mitglieder und Nichtmitglieder der ETA[66], herrschte zwischen den im Forschungsverlauf befragten Personen kein Konsens, was die begriffliche Bezeichnung betraf. Sowohl staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure als auch die ExilantInnen selbst verwendeten Begriffe wie *exiliados, refugiados* oder *escapados*, ohne dabei eine genaue Differenzierung vorzunehmen. Einer der ersten ExilantInnen von ETAM, der zu Beginn der 1980er Jahre nach Mexiko gelangte, beschrieb dies für den mexikanischen Fall folgendermaßen: Das Wort „Exil“ sei hauptsächlich für die Personen verwendet worden, die nach dem Bürgerkrieg nach Mexiko kamen.[67] „Refugio“ als Kategorie im Sinne der Weltflüchtlingsorganisation habe vor allem die ChilenInnen und ZentralamerikanerInnen betroffen, obwohl diese auch als „exiliados“ bezeichnet worden seien.[68] Im Fall der ETA sei die Sache anders gewesen:

> „No fuimos ni nada ni otra cosa, éramos unos hijos de la gran puta. Exiliados vascos se decía sin serlo. Exilio de ETA genéricamente no. No eres nada. Llegaste y punto, no tienes categoría, un ciudadano más con carga política.“[69]

Er selbst bezeichnete sich daher weder als „exiliado“ noch als „refugiado“. In Frankreich habe er den legalen Status des „refugiado“ gehabt,

---

65 Die ersten Ausweisungen von ExilantInnen der ETA fanden schon seit 1995 statt. Dabei handelte es sich jedoch um die direkte Ausweisung von Personen, die keine legale Aufenthaltsgenehmigung hatten. Im Jahre 2000 wurde der erste Exilant der ETA nach einem gerichtlichen Auslieferungsverfahren an Spanien ausgeliefert (Vgl. V-3.3.).

66 Vgl. Aussage eines baskischen Anwalts der IA in einem Interview mit der Autorin am 22.12.2014, Interview Nummer 81.

67 Vgl. Aussage eines ExilantInnen der ETA in Mexiko in einem Interview mit der Autorin am 23.09.2015, 19.10.2015 und 28.04.2016, Interview Nummer 25.

68 In: Interview Nummer 25.

69 In: Interview Nummer 25.

in Mexiko hingegen sei er ein „escapado rehaciendo su vida" gewesen.[70] Generell sei jedoch die Bezeichnung „refugiado" benutzt worden, um die politische Komponente zu betonen:

> „No hay claridad semántica. Exiliado y refugiado es lo mismo, pero nosotros hablamos más de refugiados que de exiliados. Hay más carga política en refugio. Te hace sentir mejor, te hace justificar las cosas."[71]

Eugenio Etxebeste, „Antton", ehemaliges Führungsmitglied der ETA in den 1980er Jahren, der zunächst in Frankreich, dann in Ecuador, Algerien und der Dominikanischen Republik lebte, fasste diese Situation und begriffliche Komplexität in ähnlicher Weise zusammen:

> „[…] ‚nunca hemos tenido un reconocimiento de organismos como ACNUR[72]. Cuando lo pedimos, jamás se nos dio una respuesta o esas conversaciones discretas acabaron filtradas a las autoridades competentes'. […] Etxebeste analizó otros problemas conceptuales. Por ejemplo, defendió que el término en euskara, iheslariak, es mucho más correcto que sus equivalentes castellanos: ‚La mayor parte no somos ‚exiliados', porque nos hemos desplazado dentro de nuestro territorio; tampoco ‚asilados', porque no nos han dado papeles; ni ‚refugiados', porque en general hemos seguido viviendo en la clandestinidad o en situaciones de tolerancia', enumeró. Así que él prefiere hablar de personas huidas, porque ‚esta no es una situación voluntaria, sino forzada', y tampoco pasiva, sino activa."[73]

Letztlich erschien der Begriff „Exil" für den mexikanischen Kontext dennoch aus folgenden Gründen am adäquatesten, da er im Gegensatz zum wagen *iheslariak/huidos* (Geflohene bzw. Geflüchtete) eine klare räumliche Dimension annimmt, indem er die Bewegung von einer territorialen und juristischen Zugehörigkeit in eine andere beschreibt, wie Sznajder und Roniger ebenfalls betonen:

---

70 In: Interview Nummer 25.

71 In: Interview Nummer 25.

72 ACNUR ist *La Agencia de ONU para los Refugiados*, das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen.

73 Vgl. Sola, Ramón (2015): „Exilio vasco, un drama al fin contado". In: *Gara*, 01.12.2015. Online verfügbar unter http://www.naiz.eus/eu/hemeroteca/gara/editions/2015-12-01/hemeroteca_articles/exilio-vasco-un-drama-al-fin-contado, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

„In Spanish, the term *exile* is linked with and preceded by the term of destierro, meaning of exile. The separation of a person from the land in which he or she lives; [...]. It thus centralizes the territorial dimension as the core of the phenomenon."[74]

Im Falle der ETA ist genau diese räumliche Komponente von zentraler Bedeutung, da ETAs Ziele ganz klar territorialer Natur waren. Dementsprechend bedeutete der Aufenthalt in Mexiko nicht nur die räumliche Trennung vom Baskenland, sondern auch das Übertreten in ein anderes legales Territorium jenseits der Rechtsprechung Spaniens und Frankreichs. Dadurch erhält der Exilbegriff politische Bedeutung, da es auf Grund der räumlichen Distanz zum Ursprungsland als ein Mittel institutioneller Exklusion benutzt wird:

„We define political exile as a mechanism of institutional exclusion – not the only one – by which a person involved in politics and public life, or perceived by power holders as such, is forced or pressed to leave his or her home country or place of residence, unable to return until a change in political circumstances takes place. [...] We thus consider exile to be a major form of institutional exclusion, a tool profusely used by states to ban political dissidents."[75]

Im Mittelpunkt dieser politischen Betrachtung von „Exil" stehen weniger persönliche Exilbiographien als vielmehr „su funcionalidad represiva y su diversidad contextual tanto en relación con los países de origen como en relación con los países de residencia y la esfera transnacional."[76]

Obwohl Exil wie erläutert als räumliches Konzept den Übergang von einer Rechtsprechung und Staatsgewalt in eine andere bedeutet, ist der Begriff in dieser Arbeit nicht als juristische Kategorie zu verstehen, die etwas über den legalen Status der exilierten Person aussagt. Vielmehr wird er hier als Oberkategorie verstanden, die jedoch bestimmte juristisch-politische Sonderfälle einschließt:

---

74 In: Sznajder, Mario; Roniger, Luis (2009): *The politics of exile in Latin America*. New York: Cambridge University Press, S. 14.

75 In: Sznajder/Roniger (2009), S. 11.

76 In: Roniger, Luis: *Destierro y exilio en América Latina: Un campo de estudio transnacional e histórico en expansión*. Online verfügbar unter http://www.pacarinadelsur.com/home/abordajes-y-contiendas/318-destierro-y-exilio-en-america-latina-un-campo-de-estudio-transnacional-e-historico-en-expansion, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Asilados/refugiados bezeichnen das politische Asyl als rechtlich anerkannten Flüchtlings- oder Aufenthaltsstatus.[77]

Extrañados/extrañamiento beziehen sich im spanischen Strafgesetzbuch zwischen 1973 und 1995 auf die Möglichkeit des „Exils" als juristische Form des Strafvollzuges.[78] Dabei konnte der/die Verurteilte für die Länge der Haftstrafe von mindestens 12 Jahren und einem Tag bis maximal 25 Jahre aus Spanien verbannt werden.

Confinados/confinamiento: Ebenfalls im spanischen Strafgesetzbuch zwischen 1973 und 1995 existierte diese Sonderform des „Exils", bei dem der oder die Verurteilte an einen bestimmten Ort gebracht wurde, wo er/sie zwar frei war, sich aber vom Ort nicht entfernen durfte und dort von den Autoritäten mehr oder weniger bewacht wurde.[79]

---

77 Vgl. Serrano Migallón, Fernando (2002): *Duras las tierras ajenas – un asilo, tres exilios*. México, D.F.: Fondo Cultura Económica (Sección de obras de historia), S. 73ff.

78 Vgl. Ministerio de Justicia (1973): *Código Penal*, veröffentlicht im Boletín del Estado (BOE) am 12.12.1973, Artikel 30, 32 und 75, in: Noticias Jurídicas, online verfügbar unter http://noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/d3096-1973.html#a30, zuletzt geprüft am 12.06.2019 und Jefatura del Estado (1995): *Código Penal*, veröffentlicht im Boletín del Estado (BOE) Nr. 281 am 24.11.1995, Artikel 30, 32 und 75, in: Noticias Jurídicas, online verfügbar unter http://noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/lo10-1995.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

79 Vgl. Enciclopedia Jurídica Online (2014): *Confinamiento*. Online verfügbar unter: http://espana.leyderecho.org/confinamiento/, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

II) Theoretischer Rahmen

1. Theoretische Zugänge zur Außenpolitikanalyse

Ruano plädiert im Zusammenhang mit der Erforschung der Außenpolitik zu Lateinamerika stark dafür, die „black box" des Nationalstaates zu öffnen, um der Vielzahl von nationalen Akteuren und Interessen sowie der Komplexität außenpolitischer Beziehungen gerecht zu werden.[1] Dies entspricht einem konstruktivistischen Ansatz der Außenpolitikanalyse.[2] Es bedeutet, den Staat nicht mehr als unitären Akteur zu betrachten, sondern als die Summe einer Vielzahl von Individuen und Gruppen, die unterschiedliche Interessen und Strategien verfolgen können.[3] Dazu zählen auch zahlreiche nichtstaatliche Akteure.[4] Folglich muss die Analyse der Außenpolitik die der Innenpolitik einschließen, weil sie miteinander interagieren.[5] Dabei geht es jedoch letztlich nicht nur darum zu zeigen, dass sich Außen- und Innenpolitik gegenseitig bedingen, sondern auf welche Weise dies geschieht[6] und wo sich „areas of entanglement"[7] zwischen ihnen ergeben.

Da die Auseinandersetzung mit der ETA zu einem bedeutenden Teil einen innenpolitischen Konflikt darstellte, orientiert sich diese Arbeit an Hudsons Ansatz, die trotz der Verflechtung von internationaler und nationaler Politik den Erklärungsansatz der Außenpolitik in erster Linie in der Innenpolitik eines Staates sieht:

> „What is happening in international politics cannot fail to have an effect on domestic politics. And the exigencies and outputs of domestic politics will cer-

---

1 Vgl. Ruano, Lorena (2013): „Introduction. Europeanization and National Foreign Policies towards Latin America". In: Ruano (2013),(1-11), S. 7; und Ruano, Lorena (2013): „The Conceptual Framework". In: Ruano (2013), (12-35), S. 28f.

2 Vgl. Checkel, Jeffrey T. (2008): „Construcitivism and foreign policy". In: Smith/Hadfield/Dunne, (71-82), S. 76.

3 Vgl. Hudson, Valerie M. (2007): *Foreign policy analysis. Classic and contemporary theory*. Lanham: Rowman & Littlefield Pub., S. 5f.

4 Vgl. Smith, Steve; Hadfield, Amelia; Dunne, Timothy (2008): „Introduction". In: Smith/Hadfield/Dunne, (1-8), S. 5f.

5 Vgl. Putnam, Robert D. (1988): „Diplomacy and domestic politics: the logic of *two-level games.* In: *International Organization* 42 (3), (427-460), S. 430.

6 Vgl. Evans, Peter B. (1993): „Building an Integrative Approach to International and Domestic Politics: Reflections and Projections". In: Evans, Peter B.; Jacobson, Harold Karan; Putnam, Robert D. (Hrsg.): *Double-edged diplomacy. International bargaining and domestic politics*. Berkeley: University of California Press (Studies in international political economy, 25), (397-430), S. 397.

7 In: Putnam (1988), S. 433.

tainly have an effect on international politics. In fact, the line between the two boards can become noticeably indistinct in certain cases. Nevertheless, foreign actors do not have the power to make policy decisions for any sovereign national regime. That is why in discussing the relationship between domestic politics and foreign politics, we are primarily interested in the domestic game board for its effects on the regime‘s moves on the foreign game board. However, once moves on the domestic game board are understood, the effects produced by moves on the foreign game board can then be postulated.“[8]

Dadurch liegt der Fokus nicht allein auf den politischen EntscheidungsträgerInnen, sondern auf einer Vielzahl subnationaler und nichtstaatlicher Akteure, Interessensgruppen, den Medien und der öffentlichen Meinung, die den außenpolitischen Entscheidungsprozess beeinflussen können, was einem pluralistischen Analyseansatz entspricht.[9] Dabei soll hier jedoch weder ein rein akteurs- noch strukturzentrierter Ansatz als theoretischer Zugang verwendet werden. Vielmehr wird „Struktur“ als Kontext verstanden, der von anderen Akteuren geformt wird und sich für jeden Akteur auf unterschiedliche Weise manifestiert, wodurch asymmetrische Möglichkeiten bestehen, politisches Handeln zu beeinflussen:

„Firstly, with regard to context, we should avoid the fatalism usually associated with the term ‚structure‘ in much IR literature. Context is not a monolithic, impenetrable entity which pre-exists actors, and against which actors stand virtually powerless. Rather, *context* is here mainly intended as *other actors* and the set of relations which they entertain. Even the material environment, which arguably forms an important and ‚objective‘ part of context, becomes fully meaningful only through the relations that actors establish with one another. The coexistence of different actors, their interaction, and complex aggregation of interests is what makes ‚the international‘ an uneven terrain for foreign policy. The likelihood of achieving an objective is dependent on how strategically placed the actor is on this terrain: given its position in relation to the context, some actions, in other words, will be more successful than others. Moreover because of its inherently *relational* nature, context means different things to different actors,

8 In: Hudson (2007), S. 128.

9 Vgl. Alden, Chris; Aran, Amnon (2012): *Foreign Policy Analysis. New approaches*. New York: Routledge, S. 54f.

depending not only on where they are placed, but also on how they interpret the features of the terrain surrounding them."[10]

Dies impliziert nicht nur eine Analyse der einzelnen involvierten Akteure, sondern ihres Verhältnisses zueinander und ihrer Positionierung im Akteursfeld. Um dies zu rekonstruieren, diente Robert Putnams *two-level game* als Analyserahmen für die vorliegende Arbeit. Mit diesem Modell versucht Putnam die Dynamiken internationaler Verhandlungen zu verstehen, indem er die verschiedenen Verhandlungsebenen miteinander integrativ verbindet.[11] Es ermöglicht die simultane Betrachtung von innen- und außenpolitischen Aushandlungsprozessen unter Einbeziehung der verschiedenen subnationalen Akteure. Obwohl es den Staat nicht als unitären Akteur betrachtet, geht es dennoch auf die spezielle Position der VerhandlungsführerInnen ein, indem sie nicht nur als Spiegel nationalstaatlicher Interessen, sondern als TrägererInnen eigener Präferenzen behandelt werden.[12] Darüber hinaus ermöglicht es nicht nur die Interaktionen zwischen Innen- und Außenpolitik zu beschreiben, sondern auch inwieweit durch internationale Verhandlungen die Innenpolitik verschiedener Staaten miteinander verflochten ist.[13] Ein weiterer Vorteil des *Two-level-game*-Modells ist, dass es sich als produktive Anleitung für die empirische Forschung erwiesen hat.[14]

2. Das *Two-level-game*-Modell

2.1. Grundlagen des *two-level-game*

Politik mit internationalen Verhandlungen sind laut Putman ein *Two-level-game*: Auf nationaler Ebene bedrängen Interessensgruppen die Re-

10 In: Brighi, Elisabetta; Hill, Christopher (2008): „Implementation and behavior". In: Smith/Hadfield/Dunne, (117-135), S. 120.

11 Vgl. Peters, Dirk (2007): „Ansätze und Methoden der Außenpolitikanalyse". In: Siegmar Schmidt, Gunther Hellmann und Reinhard Wolf (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag, (815-835), S. 830.

12 Vgl. Evans, Peter B. (1993): „Building an Integrative Approach to International and Domestic Politics: Reflections and Projections". In: Evans/Karan Jacobson/Putnam, (397-430), S. 401f.

13 Vgl. Putnam (1988), S. 430.

14 Vgl. Knopf, Jeffrey W. (1993): „Beyond *two-level games*: domestic–international interaction in the intermediate-range nuclear forces negotiations". In: *International Organization* 47 (04), (599-628), S. 612.

gierung, um ihre Interessen durchzusetzen. Regierungen hingegen bilden Koalitionen zwischen diesen Gruppen, um ihre Macht zu festigen. Auf internationaler Ebene versuchen die nationalen Regierungen ihre Möglichkeiten zu steigern, um die nationalen Bedürfnisse zu befriedigen und gleichzeitig die ungünstigeren Konsequenzen außenpolitischer Entwicklungen zu minimieren.[15] Keine dieser Ebenen können zentrale EntscheidungsträgerInnen (*Chief of Government-COG*) ignorieren. *COG*s sind daher auf beiden Ebenen aktiv, sie sitzen sozusagen an zwei Verhandlungstischen gleichzeitig. Putnam unterscheidet dabei die Verhandlungen auf internationaler Ebene mit anderen VerhandlungsführerInnen (Level I) von denen auf nationaler Ebene mit Parteien, Bürokratien, GesetzgeberInnen, Interessensgruppen, der „öffentlichen Meinung" etc. (Level II) (s. Abb.1).

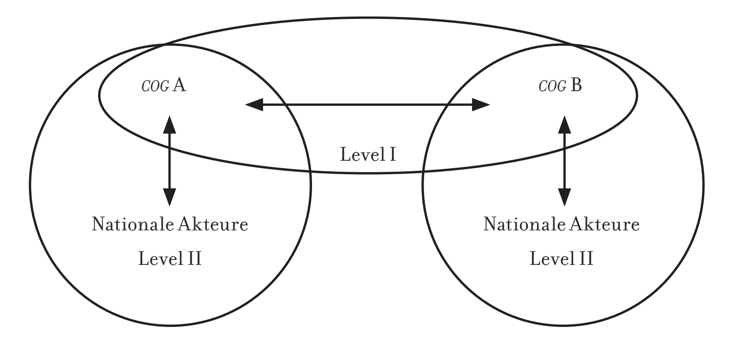


Abbildung 1: Robert Putnams *two-level game.* Quelle: eigene Darstellung

Als entscheidend für internationale Verhandlungen nennt er das nationale *win set*, das die Summe aller Level I-Entscheidungen darstellt, die auf Level II ratifiziert werden können. „Ratifiziert" wird in diesem Zusammenhang im weitesten Sinne als „Zustimmung" auf nationaler Ebene beschrieben, sei es durch formale oder informelle Mechanismen.[16] Die Größe des *win set* wird laut Putnam durch drei entscheidende Faktoren beeinflusst: Die Präferenzen und Koalitionen der verschiedenen Akteure auf nationaler Ebene, die nationalen Institutionen bzw. Ratifizierungsmechanismen und die Strategien der VerhandlungsführerInnen auf internationaler Ebene (s. Abb.2).[17]

15 Vgl. Putnam (1988), S. 434ff.
16 Vgl. Putnam (1988), S. 437.
17 Vgl. Putnam (1988), S. 442.

Nationale Faktoren

Die Präferenzen
und Koalitionen
der verschiedenen Akteure
auf nationaler Ebene

Die nationalen Institutionen bzw.
Ratifizierungsmechanismen

Das *win set* -
„das
Ratifizierbare“

Internationale Faktoren

Die Strategien der
VerhandlungsführerInnen
auf internationaler Ebene

Abbildung 2: Die *win-set*-bestimmenden Faktoren nach Putnam. Quelle: eigene Darstellung

Umso größer das *win set*, desto wahrscheinlicher ist der erfolgreiche Abschluss einer internationalen Verhandlung. Allerdings bedeutet ein großes *win set* auch, dass der COG eine schwächere Position gegenüber seinen VerhandlungspartnerInnen hat.[18] Putnam bescheinigt den VerhandlungsführerInnen eine zentrale Rolle als Schnittpunkt zwischen Level I und II, vor allem wenn zwischen beiden Ebenen kein Konsens besteht.[19] Moravcsik nennt dies eine „area of autonomy“.[20] So können VerhandlungsführerInnen z.B. durch eine Veto-Funktion die *win sets* der internationalen Verhandlungssituation verkleinern, auch wenn die Übereinstimmung der *win sets* auf Level II größer ist.[21] Laut Putnam wird dabei ein/e VerhandlungsführerIn in der Regel dem innenpolitischen Kalkül Vorrang geben, um den Machterhalt zu sichern. Um ein Abkommen zu erzielen, versuchen VerhandlungsführerInnen bei internationalen Verhandlungen, das *win set* des anderen Staates und/oder das eigene zu vergrößern bzw. die Kosten für ein Scheitern des Abkommens zu erhöhen.[22] Dafür nennt er eine Reihe von möglichen Strategien, die allerdings nicht nur von den VerhandlungsführerInnen, sondern laut Moravcsik in ähnlicher Weise auch von nationalen Akteuren angewandt werden können[23]:
Fördern der Popularität des/der Verhandlungspartners/in: Da eine hohe Popularität des/der Verhandlungspartners/in im nationalen Kontext auch

18 Vgl. Putnam (1988), S. 450.
19 Vgl. Putnam (1988), S. 456ff.
20 In: Moravcsik, Andrew (1993): „Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining“. In: Evans/KaranJacobson/Putnam, (3-42), S. 15.
21 Vgl. Putnam (1988), S. 457.
22 Vgl. Putnam (1988), S. 454.
23 Vgl. Moravcsik, (1993), S. 31.

die Möglichkeit birgt, das *win set* zu vergrößern, sind VerhandlungsführerInnen daran interessiert, die Popularität des/der Gegenspielers/in zu fördern.[24] Dies kann u.a. durch die medienwirksame Teilnahme in internationalen Foren geschehen.

Side-payments: Diese beziehen sich auf zusätzliche Zugeständnisse, die im Rahmen der Verhandlungen gemacht werden.[25] Im *Two-level-game*-Modell werden diese an ihrem Einfluss auf die Verhandlungen gemessen, nicht am expliziten Nutzen für den/die VerhandlungspartnerIn oder anderen Staat. Sie können sich sowohl an den anderen Staat als auch an nationale Gruppen richten:

> „Side-payments refer to compensatory measures aimed at facilitating agreement between actors. The measures do so by roughly balancing inequities arising from cooperation. […] At a basic level, however, side-payments entail either direct monetary compensation or indirect compensation in the form of material concessions on other issues."[26]

Allerdings kann das Gewähren von *side-payments* die Verhandlungen auch negativ beeinflussen, wenn sie öffentlich werden und dadurch Oppositionsgruppen mobilisieren.[27]

Reverberation: Darunter sind Strategien zu verstehen, die mit Hilfe von internationalem Druck auf Veränderungen der nationalen Umstände im anderen Staat abzielen, so dass die Erwartungen gegenüber dem Abkommen bei den nationalen Akteuren verändert werden. Dies geschieht z. B. über Staatsbesuche und diplomatische Überzeugungsversuche. Wenn sich diese auf bestimmte Zielgruppen oder –personen beziehen, wird es auch als *targeting* bezeichnet. Dabei können die zu verhandelnden Themen auch unter anderen Aspekten dargestellt werden, wenn z.B. bisher rein ökonomische Abkommen auch als Teil nationaler Sicherheitspolitik betrachtet werden (*issue redefinition*).[28] Laut Moravcsik werden öffentli-

---

24 Vgl. Putnam (1988), S. 451f.

25 Vgl. Putnam (1988), S. 450.

26 In: Friman, H. Richard (1993): „Side-payments versus security cards. Domestic bargaining tactics in international economic negotiations". In: *International Organization.* 47 (03), (387-410), S. 390.

27 Vgl. Friman (1993), S. 400.

28 Vgl. Friman (1993), S. 389 und S. 391.

che Angelegenheiten wie die Sicherheitspolitik meist über *reverberation*, private Angelegenheiten eher über *side-payments* geregelt. *Reverberation* kann jedoch ebenfalls kontraproduktiv sein und die Opposition gegen ein Abkommen im anderen Staat mobilisieren, weil sie als Einmischung in die internen Angelegenheiten betrachtet werden können.

Restrukturierung: Laut Moravcsik handelt es sich bei Restrukturierung um Strategien, nationale Beschränkungen und Ratifizierungsmechanismen so umzustrukturieren, dass sie den VerhandlungsführerInnen mehr Autonomie gewähren:

> „Statesmen may sometimes alter the outcome of the ratification process by manipulating these more contingent constraints. Statesmen may shape the formal and informal ratification procedure (e.g. voting rules, status of the agreement under separation of powers, party discipline, agenda-setting, issue-linkage) or alter the domestic balance through sidepayments, enforcement of party discipline, selective mobilization of political groups, or manipulation of information about the agreement. Perhaps the most radical method of altering domestic constraints is to implement a broad program of social or institutional reform. In general, the greater the statesman's control over these instruments and the lower the cost of exercising such control, the greater his or her ability to shape the final agreement."[29]

Wenn VerhandlungsführerInnen versuchen, nationale Interessensgruppen zu bestimmten Zugeständnissen zu drängen, weil sonst kein Abkommen zustande kommen würde, wird dies als *Cutting-slack*-Strategie bezeichnet.[30] Diese Restrukturierungsversuche können sich ebenso auf den nationalen Kontext des/der Verhandlungspartners/in beziehen.[31]

Synergie/double-edged: Erreicht werden diese Restrukturierungen durch Synergie- oder *Double-edged*-Strategien.[32] Dabei werden Handlungen auf einem Level dazu benutzt, um Ziele auf dem anderen Level zu errei-

29 Vgl. Moravcsik (1993), S. 25.
30 Vgl. Moravcsik (1993), S. 27f.
31 Vgl. Evans (1993), S. 417.
32 Vgl. Evans (1993), S. 416.

chen.[33] Dies kann z.B. der Fall sein, wenn eine innenpolitische Situation allein mit nationalen Ressourcen nicht lösbar ist.[34] Dann können internationale Verhandlungen die Intention haben, bestimmte nationale Gruppen zu stärken oder zu schwächen. Ziel ist eine langfristige Veränderung des nationalen Interessengeflechts („domestic restructuring").[35] Moravcsik bezeichnet dies als *Double-edged*-Strategie[36] und als eines der bedeutendsten Erkenntnisse, die aus dem *Two-level-game*-Ansatz gezogen werden können:

> „The phenomenon most distinctive of the *two-level-games* approach is what Putnam termed *synergy*, in which international actions are employed to alter outcomes otherwise expected in the domestic arena. By setting the international agenda, joining international regimes, or linking issues in international negotiations, statesmen have the power to shape the way in which issues are decided domestically."[37]

Strategischer Nutzen von Unsicherheit: VerhandlungsführerInnen sind häufig unzureichend über die Politik auf Level II informiert.[38] Bisherige Untersuchungen zum *two-level game* haben ergeben, dass das sowohl für ihre eigene Innenpolitik wie auch für die Innenpolitik des anderen Staates gilt.[39] Dadurch kann Unsicherheit über das, was national ratifizierbar ist, als Verhandlungsstrategie eingesetzt werden, indem z.B. versucht wird, das eigene *win set* als kleiner und die Hände als gebunden (*tying hands*) darzustellen, oder aber die eigenen Präferenzen als ratifizierbar, die des/der Verhandlungspartners/in jedoch nicht. Gleichzeitig können Fehlinformationen der Grund für das ungewollte Scheitern von Abkommen sein (*involuntary defection*), weil z.B. das eigene *win set* überschätzt wird oder letztlich doch die Ratifizierung scheitert.[40]

---

33 Vgl. Putnam (1988), S. 460.
34 Vgl. Moravcsik (1993), S. 30.
35 Vgl. Evans (1993), S. 416.
36 Vgl. Moravcsik (1993), S. 17.
37 In: Moravcsik (1993), S. 26.
38 Vgl. Putnam (1988), S. 452f.
39 Vgl. Evans (1993), S. 408f.
40 Vgl. Evans (1993), S. 411f.

Drohungen: Drohungen können ebenfalls als Strategie eingesetzt werden, diese müssen jedoch glaubwürdig sein, d.h. sie müssen tatsächlich umsetzbar sein, damit sie als Handlungsstrategie wirksam werden können.[41] Dazu gehören nicht nur militärische Drohungen, sondern auch die Verknüpfung mit anderen Verhandlungsthemen (*issue linkage*) bzw. die Androhung, Verhandlungen zu anderen Themen ebenfalls scheitern zu lassen.[42] Eine weitere Möglichkeit besteht in der Anrufung supranationaler Instanzen als Druckmittel.

Framing: Dies ist ein weiteres für die Analyse relevantes Konzept, das im klassischen *Two-level-game*-Ansatz nicht beschrieben wird, aber durchaus als Strategie sowohl staatlicher als auch nichtstaatlicher Akteure von Bedeutung ist. *Frames* stellen Deutungsmuster dar, deren Funktion das Strukturieren und Selektieren von Informationen ist, um Komplexität zu reduzieren und eine bestimmte Form der Interpretation nahezulegen.[43] Da Verhandlungen in erster Linie kommunikative Situationen darstellen, spielt *Framing* bei jeglichen Verhandlungen eine wichtige Rolle und wird hauptsächlich über Sprache realisiert.[44] Es bildet einen grundlegenden Teil des politischen Prozesses und wird als Strategie benutzt, um bestimmte Handlungsoptionen durchzusetzen.[45] Dabei benutzen unterschiedliche Akteure unterschiedliche *Frames*, die miteinander im Wettstreit um die Deutung eines bestimmten Themas stehen.[46] Daraus wird deutlich, dass es sich beim *Framing* um einen interaktiven diachronischen Prozess handelt.[47] Insbesondere strategisches *Framing*

---

41 Vgl. Moravcsik (1993), S. 29.

42 Vgl. Ziegler, Oliver (2013): *EU Regulatory Decision Making and the Role of the United States. A theoretical framework*, Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 49.

43 In: Dahinden, Urs (2006): *Framing. Eine integrative Theorie der Massenkommunikation.* Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft (Forschungsfeld Kommunikation, Bd. 22), S. 308.

44 Vgl. Dewulf, Art; Gray, Barbara; Putnam, Linda; Bouwen, René (2011): „An Interactional Approach to Framing in Conflict and Negotiation. Perspectives on negotiation research and practice in communication". In: Donohue, William A.; Rogan, Randall G.; Kaufman, Sandra (Hrsg.): *Framing matters*. Perspectives on negotiation research and practice in communication. New York: Peter Lang, (7-33), S. 7 und S. 12.

45 Vgl. Marcinkowski, Frank (2013): „Framing als politischer Prozess. Eine Einleitung". In: Marcinkowski, Frank (Hrsg.): *Framing als politischer Prozess. Beiträge zum Deutungskampf in der politischen Kommunikation*. Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe Politische Kommunikation und demokratische Öffentlichkeit, 6), (7-13), S. 9.

46 Vgl. Matthes, Jörg (2013): „Zum Gehalt der Framing-Forschung: Eine kritische Bestandaufnahme". In: Marcinkowski (Hrsg.) (2013), (17-28), S. 19.

47 Vgl. Matthes (2013), S. 25.

ist eine mittel- und langfristige Strategie, die sukzessive in Interaktion mit der Umgebung entwickelt wird.[48] Allerdings kann nur von *Framing* gesprochen werden, wenn laut Entman tatsächlich vier Komponenten (Problemdefinition, Ursachenzuschreibung, moralische Bewertung und Handlungsempfehlung) kohärent im Text vorliegen und keine rivalisierenden Deutungsmöglichkeiten angeboten werden:

> „Framing essentially involves *selection* and *salience.* To frame is to *select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation, and/or treatment recommendation* for the item described. [...] Frames, then, *define problems* – *determine* what a causal agent is doing with what costs and benefits, usually measured in terms of common cultural values; *diagnose* causes – identify the forces creating the problem; *make moral judgements* – *evaluate* causal agents and their effects; and *suggest remedies* – *offer* and justify treatments for the problems and predict their likely effects."[49]

Framing ist jedoch nicht nur für die Kommunikation politischer Akteure zentral, sondern ebenfalls Teil aller massenmedialen Prozesse.[50] Dort erfüllt *Framing* unter dem Anschein objektiver Berichterstattung den Zweck, bestimmte Deutungsmuster vorzugeben:

> „In essence the concept of framing refers to the way in which the use of language, the selection of facts and images, and the degree of attention devoted to a particular issue can lead seemingly objective news reports to convey a highly politicized and biased representation of that issue."[51]

Wenn dies geschieht, beschränkt sich laut Robinson die mögliche Kritik lediglich auf die Art und Weise der Durchführung politischer Handlungen, eine substantielle Kritik hingegen wird schier unmöglich: „In short,

---

48 Vgl. Raupp, Juliana; Völker, Daniel (2013): „Was ist strategisch am strategischen Framing? Eine Untersuchung zur Gestaltung von Frame-Elementen am Beispiel der Regierungskommunikation in der Finanzkrise". In: Marcinkowski (Hrsg.) (2013), (127-141), S. 140.

49 In: Entman, Robert M. (1993): „Framing. Toward Clarification of a Fractured Paradigm". In: *Journal of Communication* 43 (4), (51-58), S. 52.

50 Vgl. Dahinden (2006), S. 308.

51 In: Robinson, Piers (2008): „The role of the media and public opinion". In: Smith/Hadfield/Dunne (Hrsg.) (2008), (137-153), S. 145.

media criticism and influence tend to be bounded within certain limits which are, in turn, often set by foreign policy elites.“[52]

Informalität: Es bleibt hervorzuheben, dass sich die Untersuchung nicht allein auf institutionalisierte politische Verhandlungen beschränkte, sondern informelle Politik einschloss. Über die genaue Definition von formal/informell herrscht in der Wissenschaft kein Konsens. So werden als Unterscheidungsmerkmale die Dichotomien von privat vs. öffentlich, Hinterzimmer vs. Institution, schriftlich fixiert vs. nicht fixiert, demokratisch legitimiert vs. Autolizenzierung beschrieben.[53] Allerdings ist die Grenzziehung oft nicht möglich, da es Überschneidungen und Grauzonen gibt. Bueger und Gadinger halten es sogar von vornherein für einen Fehler, diese Grenzziehung vorzunehmen, da Formalität und Informalität eine Einheit bilden und zusammen den politischen Entscheidungsprozess formen:

> „Durch die Erfindung eines formalen Kerns des Regierens ist die politische Welt in ihrer Gesamtheit unverständlich geworden. Zu Recht werden Regierungspraktiker nicht müde darauf hinzuweisen, dass Politikwissenschaft, wenn sie sich nur für die formalen Entscheidungsverfahren interessieren, wenig zum Verständnis des politischen Geschehens beizutragen hat. Was der reduzierte Institutionenbegriff den Politikwissenschaften (und der Politik) gestohlen hat – die zahlreichen Orte, an denen Politik stattfindet, die nicht öffentlichen Verfahren, die Beteiligung anderer Akteure als dem des professionellen Politikers, die politischen Institutionen, die nur wenig verregelt sind oder das politische Handeln, das weder rational noch regelgeleitet erscheint, die Vielfalt des politischen Handelns – bringt die Informalitätsforschung wieder zurück.“[54]

Informelle Praktiken können neue Kommunikationsmöglichkeiten auf einer persönlicheren Ebene eröffnen und dadurch den Aufbau von Ver-

---

52 Vgl. Robinson (2008), S. 146.

53 Vgl. Rüb, Friedbert W. (2014): „Informelles Regieren – oder: Vergeblicher Versuch, die Farbe eines Chamäleons zu bestimmen“. In: Bröchler, Stephan; Grunden, Timo (Hrsg.): *Informelle Politik. Konzepte, Akteure und Prozesse*. Wiesbaden: Springer VS (Schriften der DVPW-Sektion Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland), (51-80), S. 60f.; und Bueger, Christian; Gadinger, Frank (2014): „Die Formalisierung der Informalität: Praxistheoretische Überlegungen“. In: Bröchler/Grunden, (81-98), S. 84ff.

54 In: Bueger; Gadinger (2014), S. 95.

trauen zwischen den Akteuren und die Kompromissfindung erleichtern.[55] Dazu gehört auch das strategische Nutzen von politischem und sozialem Kapital (z.B. Freundschafts- und Verwandtschaftsbeziehungen) unter den Akteuren. Es kann Handlungsspielräume erweitern, um Lösungen für kollektive Probleme zu finden, aber auch wegen fehlender Transparenz zur Exklusion, Korruption und kriminellen Machenschaften führen. Gurr bezeichnet diese Formen der politischen Praktiken von je her als Bestandteil der Politik, die jedoch auf Grund der oftmals negativen normativen Bewertung in modernen Gesellschaften in das Geheime transportiert wurden, wodurch sie zwar nicht mehr öffentlich sichtbar, aber nach wie vor wichtig sind, insbesondere in den internationalen Beziehungen und der Außenpolitik, wo Informalität eine noch größere Rolle als in der Innenpolitik spielt.[56] Das Einbeziehen von informeller Politik in die vorliegende Untersuchung bedeutete daher in erster Linie den Blick auf politische Praktiken auszuweiten, die sich außerhalb der Institutionen abspielten, und zu sehen, welche Formen der Verhandlungsführung und Entscheidungsfindung dominierten und welche Verschiebungen es dabei im Laufe des Untersuchungszeitraums gab.

2.2. Die Rolle der VerhandlungsführerInnen im *two-level-game*

In Weiterentwicklungen des *Two-level-game*-Modells wird eine Erweiterung der Rolle der VerhandlungsführerInnen und seiner/ihrer Präferenzen beschrieben. So wird dem/der ersten VerhandlungsführerIn eine wichtige Rolle beim Setzen der Agenda und beim Beginn der Verhandlungen zugesprochen.[57] Er/sie verfügt über ein *acceptability set*, das wiederum durch folgende Interessen beeinflusst wird:

55 Vgl. Gurr, Judith (2014): „Tony Blair und the Beautiful People. Funktionen informeller persönlicher Beziehungen innerhalb politischer Führungskreise". In: Bröchler; Grunden, (305-322), S. 308ff.

56 Vgl. Bobbio, Norberto (2013): *Democracia y secreto*. Mexiko Stadt: Fondo de Cultura Económica (Colección Centzontle). S. 19.

57 Vgl. Evans (1993), S. 404f.

- Versuch der Verbesserung seiner/ihrer nationalen Position, indem er die nationalen Präferenzen vertritt.
- Anstrengungen, um eine optimale Antwort auf internationale Imperative zu liefern, unabhängig von nationalen Faktoren.
- Individuelle Politikpräferenzen, eigene politische und persönliche Geschichte, Idealismus etc. Diese können auch komplett dem nationalen *win set* widersprechen.

Sobald die Verhandlungen beginnen, können nationale Gruppen mobilisiert werden, welche die Autonomie der VerhandlungsführerInnen zunehmend einschränken. Je nach Verhalten der VerhandlungsführerInnen unterscheidet Moravcsik grundsätzlich zwischen drei Typen[58]:

- *Statesman-as-agent*: Das *acceptability set* entspricht den Interessen der Mehrheit der nationalen Gruppen und dem *win set*. Es gibt kaum Konflikte mit den nationalen Interessen.
- *Statesman-as-hawk*: Das *acceptability set* liegt teilweise außerhalb des nationalen *win sets* und gleichzeitig weiter vom *win set* des anderen Staates als vom national ratifizierbaren *win set* entfernt.
- *Statesman-as-dove:* Das *acceptability set* liegt teilweise außerhalb des nationalen *win sets* und näher an dem *win set* des anderen Staates.

Dies hat laut Moravcsik eine Reihe von Konsequenzen. So neigen *hawks* und *doves* eher dazu, das *win set* ausweiten zu wollen. *Agents* und *doves* können eher Drohungen glaubhaft machen. Und wenn beide VerhandlungsführerInnen als *doves* agieren, besteht die Möglichkeit von *COG collusion*[59]. In Anlehnung an Knopfs Kritik an Putnams Darstellung des *Two-level-game*-Modells muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass nicht zwangsläufig staatliche Akteure außenpolitische Verhandlungen initiieren müssen, sondern dies durchaus auf eine Initiative von nationalen Gruppen zurückzuführen sein kann.[60]

---

58 Vgl. Moravcsik (1993), S. 31.

59 Für nähere Informationen zu *COG collusion* siehe II-2.3.

60 Vgl. Knopf (1993), S. 599f.

2.3. Transnationale Beziehungen im *two-level game*

Indem der Staat nicht mehr als unitärer Akteur und die Regierung als alleiniger Akteur der Außenpolitik betrachtet wird, können transnationale Beziehungen nicht ausgeklammert werden. So müssen die Strategien und Beziehungen nationaler Akteure nicht auf die nationalstaatliche Sphäre begrenzt sein. Im vorliegenden Fall ist das umso wichtiger, da transnationale Akteure nicht nur Teil der Akteurskonstellation sind, sondern im Falle der ETA gleichzeitig Objekt der Auseinandersetzung.

Der Blick auf das Transnationale ermöglicht somit dem Einfluss der zunehmenden transnationalen Verflechtungen bei außenpolitischen Verhandlungen Rechnung zu tragen und eine allzu staatszentrierte Analyse zu verhindern.[61] Dabei geht es jedoch weniger darum, sie durch einen gesellschaftszentrierten Blickwinkel zu ersetzen, als vielmehr darum, die Interaktionen zwischen ihnen aufzuzeigen.[62] Putnam deutet in seinem Artikel von 1988 die Möglichkeiten von transnationalen Allianzen zwar an, allerdings werden sie erst in der Weiterentwicklung des Modells ausführlicher-wenn auch noch nicht hinreichend-beschrieben, weshalb für die vorliegende Arbeit eine Erweiterung des theoretischen Zugangs nötig war.[63]

Unter transnationalen Beziehungen werden im klassischen Sinne „contacts, coalitions, and interactions across state boundaries that are not controlled by the central foreign policy organs of governments“ verstanden.[64] Risse kritisiert diese Definition als zu weit gefasst, weil es eine Vielzahl unterschiedlicher transnationaler Beziehungen gäbe und es unmöglich sei, alle unter diesem Konzept zu analysieren.[65] Keck/Sikkink weisen ebenfalls darauf hin, dass transnationale Akteure unter-

61 Vgl. Keck, Margaret E.; Sikkink, Kathryn (1999): „Transnational advocacy networks in international and regional politics“. In: *UNESCO* (159), (89-101), S. 89; und Evans (1993), S. 404f, S. 418f.

62 Vgl. Risse, Thomas (2013): „Transnational Actors and World Politics“. In: Carlsnaes, Walter; Risse-Kappen, Thomas; Simmons, Beth A. (Hrsg.): *Handbook of international relations*. London, Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, (426-452), S. 430.

63 Vgl. Evans (1993), S. 427.

64 In: Nye Jr., Joseph S.; Keohane, Robert O. (1971): „Transnational Relations and World Politics: An Introduction“. In: *International Organization* 25 (3), (329-349), S. 331.

65 Vgl. Risse-Kappen, Thomas (1995): „Bringing transnational relations back in: introduction“. In: Risse-Kappen, Thomas (Hrsg.): *Bringing transnational relations back in. Non-state actors, domestic structures, and international institutions*, Cambridge, New York: Cambridge University Press (Cambridge studies in international relations, 42), (3-33), S. 8.

schiedliche Strategien verfolgen und einer anderen Logik entsprechen, je nachdem ob sie für oder gegen die Interessen des Staates arbeiten.[66]

Den Schnittpunkt zwischen transnationalen Akteuren und dem Staat verortet Risse in der innenpolitischen Struktur des Staates:

> „The focus on domestic structures as intervening variables between transnational coalitions and the foreign policy of states appears to offer a way of theorizing systematically about the interactions between states and transnational relations."[67]

Es ist somit das nationale Gefüge, das über die Möglichkeiten für transnationale Gruppen zum Zugang zu EntscheidungsträgerInnen und letztlich über die Erfolgsmöglichkeiten entscheidet:

> „To influence policies, transnational actors need, first, channels into the political system of the target state and, second, domestic partners with the ability to form winning coalitions. [...] In other words, we have to look at intervening variables between trasnational alliances and policy change. I suggest that it is differences in domestic structures [...] The concept refers to the structure of the political system, society, and the policy networks linking the two."[68]

Wichtig ist hierbei der genaue Blick darauf, welche Strategien transnationale Akteure anwenden, um ihre Interessen durchzusetzen. Zur Differenzierung von transnationalen Allianzen unterscheidet Moravcsik vier Typen[69]:

COG collusion: Wenn beide VerhandlungsführerInnen die gleichen Präferenzen haben und eine Allianz bilden, entsteht *COG collusion*.
Transgouvernementale Allianzen entstehen, wenn staatliche Akteure wie z.B. Bürokratien mit staatlichen Akteuren im anderen Staat gemeinsame Interessensgruppen bilden. Laut Risse erzeugt diese Kategorie konzeptionelle Schwierigkeiten, da sie nicht klar genug zu zwischenstaatlichen

---

66 Vgl. Keck; Sikkink (1999), S. 99.

67 In: Risse-Kappen, Thomas (1994): „Ideas do not float freely: transnational coalitions, domestic structures, and the end of the cold war". In: *International Organization* 48 (02), (185-214), S. 213.

68 In: Risse-Kappen (1994), S. 208f.

69 Vgl. Moravcsik (1993), S. 31f.

Kooperationsbeziehungen abzugrenzen ist, weshalb er die Definition weiter eingrenzt: „Transgovernmental coalitions are then defined as networks of government officials which include at least one actor pursuing her own agenda independent of national decisions.“[70] Für die vorliegende Arbeit soll Risses Definition verwendet werden. Es geht dabei darum, klar zwischen zwischenstaatlicher Kooperation, die vom Außenministerium koordiniert wird und bei der die Exekutive die Kontrolle über die subnationalen Agenten behält, und transgouvernementalen Allianzen zu unterscheiden, bei denen mittlere und hohe Beamte von subnationalen Einheiten grenzüberschreitend die Politik koordinieren und nur einer periodischen Überwachung der Außenministerien unterliegen.[71]

Transnationale Allianzen bezeichnen im engeren Sinne Allianzen zwischen nichtstaatlichen Akteuren aus verschiedenen Staaten.

Cross-level-Allianzen[72] beschreiben Allianzen zwischen nichtstaatlichen Gruppen eines Staates und VerhandlungsführerInnen eines anderen Staates.

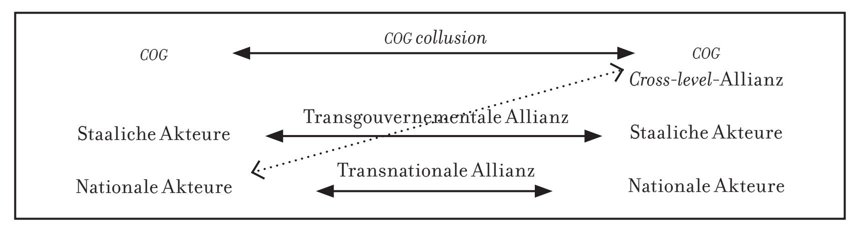


Abbildung 3: Die möglichen transnationalen Allianzen im *two-level game* nach Moravcsik.

Quelle: eigene Darstellung

Bei dieser Kategorisierung nach Moravcsik bleibt jedoch offen, auf welche Weise sich die transnationalen Allianzen organisieren. Risse unter-

70 In: Risse-Kappen (1995), S. 9.

71 Vgl. Eilstrup-Sangiovanni, Mette (2009): „Varieties of Cooperation. Government Networks in International Security“. In: Kahler, Miles (Hrsg.): *Networked politics. Agency, power, and governance*. Ithaca: Cornell University Press (Cornell paperbacks), (194-227), S. 198f.

72 In: Evans (1993), S. 32. Hier werden Allianzen zwischen nationalen Akteuren des einen Staates und VerhandlungsführerInnen des anderen Staates ebenfalls als transnationale Allianzen bezeichnet. Zur besseren Abgrenzung wird hier jedoch auf den Begriff der *Cross-level*-Allianzen von Knopf zurückgegriffen. Vgl. Knopf, Jeffrey (1993), S. 608f.

scheidet zwei Typen von Organisationsformen: Einerseits beschreibt er formale Organisationen wie z.B. Internationale Nichtregierungsorganisationen oder Multinationale Unternehmen, die eine klare interne (hierarchische) Organisationsstruktur aufweisen und in der Entscheidungen für alle Mitglieder getroffen werden. Andererseits nennt er Netzwerke, in denen lose verbundene transnationale Akteure über längere Zeiträume kontinuierliche Beziehungen pflegen, ohne dass es eine zentrale Autorität oder Hierarchie gibt.[73] Dazu gehören sowohl transnationale Interessensnetzwerke (*transnational advocacy networks*), Allianzen mit gemeinsamen Strategien, transnationale Wissensgemeinschaften als auch transnationale kriminelle oder terroristische Netzwerke.[74] Keck/Sikkink verstehen transnationale Netzwerke als kommunikative Organisationsformen, die ähnlich wie soziale Bewegungen im nationalen Kontext funktionieren. Sie sind politische *Entrepreneurs*, die Ressourcen wie Mitgliedschaften und Informationen mobilisieren, gleichzeitig aber freiwillige, reziproke und horizontale Kommunikations- und Austauschwege beschreiten.[75] Sie verbinden zivilgesellschaftliche und staatliche Akteure sowie internationale Organisationen miteinander. Ein bloßes „Kennen" verschiedener Personen untereinander bildet in dieser Definition jedoch noch kein Netzwerk und letztlich keine Allianz, sondern erst, wenn es ziel- und handlungsorientiert an einer gemeinsamen Agenda arbeitet, d.h., wenn ihre Mitglieder auch tatsächlich etwas tun.

2.4. Das *Two-level-game*-Modell nach Moravcsik

Die Abbildung 4 zeigt die graphische Umsetzung des *Two-level-game*-Modells nach Moravcsik. Laut Hudson ist das *two-level game* nicht als sche Gegenüberstellung drückt keine äquivalenten Machtverhältnisse aus, sondern dient lediglich als Formalisierung der Verhandlungssituation, da prinzipiell VerhandlungsführerIn A nicht die Entscheidung für B treffen kann.

73 Vgl. Risse (2013), S. 427f.

74 Vgl. Risse (2013), S. 432.

75 Vgl. Keck; Sikkink (1999), S. 90ff.

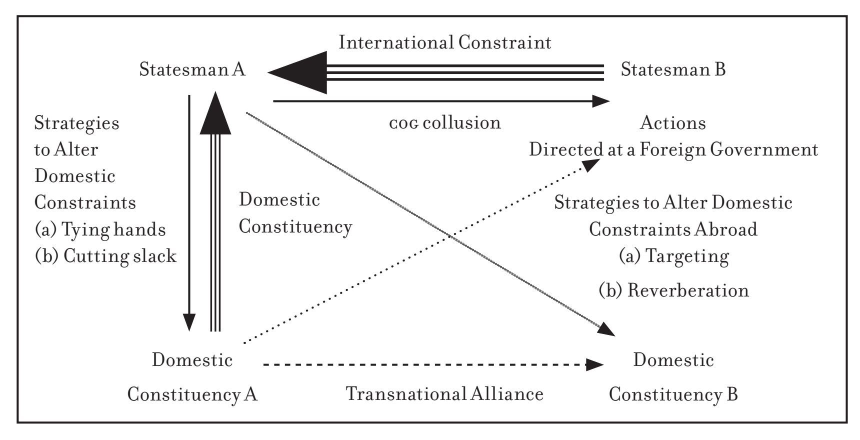


Abbildung 4: Das *two-level game* nach Moravcsik. Quelle: Moravcsik (1993), S. 32.

Um Veränderungen und Interaktionen im Modell sichtbar zu machen, plädiert Evans für die Anwendung des *two-level game* aus einer längeren historischen Perspektive, was im vorliegenden Forschungsprojekt erfolgen soll. Obwohl dies nicht explizit bei Putnam, Moravcsik und Evans erwähnt wird, erfordert die Analyse eines *two-level game* mit zwei verschiedenen nationalen Kontexten das gleichzeitige Einnehmen von zwei Blickwinkeln: Erst indem beide aus historischer Perspektive miteinander in Beziehung gesetzt werden, wird es möglich sein, die Verflechtungen und Interaktionen aufzuzeigen.[76]

Obwohl Moravcsiks Modell transnationale Beziehungen beinhaltet, fehlt die Darstellung der transgouvernementalen Allianz im Modell. Gleichzeitig verursacht die unvollständige Mischung von Akteurskonstellation, Strategien und Faktoren im Modell Unklarheit, weil es nicht deutlich die Akteurskonstellation bzw. Verhandlungssituation von dem *win set* trennt. Somit war Moravcsiks Modell zwar als Ausgangspunkt für die empirische Forschung hilfreich, weil es Putnams Modell um die Betrachtung der transnationalen Beziehungen erweiterte. Ziel der vorliegenden Untersuchung war jedoch auch die Weiterentwicklung dieses Modells.

76 Vgl. Werner, Michael; Zimmermann, Bénédicte (2002): „Vergleich, Transfer, Verflechtung". In: *Geschichte und Gesellschaft: Zeitschrift für historische Sozialwissenschaften* (Volume 28), (607-636), S. 618f.

3. ETA, Terrorismus und internationale Strafverfolgung

> „Ich denke, das Wesen politischer Begriffe besteht weniger in ihrer mal stärkeren, mal schwächeren Vieldeutigkeit, sondern in erster Linie darin, daß sie Gegenstand eines Kampfes sind. Der politische Kampf ist auch ein Kampf um die Aneignung von Wörtern."[77]

Im Rahmen der vorliegenden Forschung darf eine Erläuterung des Begriffes Terrorismus in Anbetracht des besonderen Kontextes des gewählten Untersuchungszeitraumes von 1977-2000 nicht fehlen, weil in Spanien von staatlicher und rechtlicher Seite ETA stets als Terrorismus behandelt wurde. Dabei war die Bezeichnung von ETA als „Terrororganisation" allerdings nicht unumstritten. So verurteilte z.B. die spanische Sektion von Amnesty International (AI) die Gewalt der ETA ausdrücklich, bezeichnete sie jedoch noch 2011 als „bewaffnete Gruppe" und nicht als „Terrororganisation".[78] Grund dafür war, dass es keine international verbindliche und einheitliche Definition dafür gab, was Terrorismus bedeutete, und somit Aktivitäten darunter subsumiert werden könnten, die laut AI keine terroristischen Akte seien.

Eine andere Definition lieferte Waldmann 1991.[79] Er bezeichnet die ETA zu diesem Zeitpunkt aufgrund folgender Merkmale als eine Mischform aus Guerrilla- und Terrororganisation:

---

77 In: Rancière, Jacques; Hazan, Eric (2010): „Demokratien gegen die Demokratie. Jacques Rancière im Gespräch mit Eric Hazan". In: Giorgio Agamben (Hrsg.): *Demokratie? Eine Debatte*. 1., Auflage. Frankfurt am Main: Suhrkamp (edition suhrkamp, 2611), (90-95), S. 92.

78 Vgl. Europa Press (2011): „Amnistía Internacional rechaza llamar a ETA grupo terrorista". In: *Europa Press*, 16.12.2011. Online verfügbar unter https://www.europapress.es/nacional/noticia-amnistia-internacional-rechaza-llamar-ETA-grupo-terrorista-20111216124909.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.; und Amnistía Internacional Sección Española (2015): „España: Amnistía Internacional alerta contra la definición vaga e imprecisa del delito de terrorismo". Online verfügbar unter https://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/espana-amnistia-internacional-alerta-contra-la-definicion-vaga-e-imprecisa-del-delito-de-terrori/, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

79 Vgl. Waldmann, Peter (1991): *Terrorismo y guerrilla: un análisis comparativo de la violencia organizada en Europa y América Latina*. Hrsg. v. Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas. Madrid: Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (32), S. 302ff.

- Die Ziele nach nationaler Selbstbestimmung lassen sich auf Bestrebungen des 19. Jahrhunderts und früher zurückführen.
- Das politische Regime Spaniens unterdrückte die baskische Min derheit.
- Die Anführer der ETA verfolgten keine persönliche Utopie, sondern waren Ausdruck eines politischen Konflikts, der ihnen eine hohe soziale Unterstützung in der Gesellschaft bescherte, die in dem Maße zunahm, wie die Unterdrückung der Zentralregierung stieg.
- ETA operierte in räumlichen und militärischen Dimensionen, wobei die Gewalt nicht nur symbolische Funktion, sondern das konkrete Ziel der Befreiung von Spaniens Herrschaft hatte.

Den entscheidenden Punkt der Unterscheidung zwischen beiden Formen sieht er dabei in der Unterstützung der Bevölkerung: Sobald die Unterdrückung der Minderheit nachlässt und die Bevölkerung dem bewaffneten Kampf die Unterstützung entzieht, wandelt sich die Gewalt in terroristische Gewalt. Allerdings lässt diese Definition viel Spielraum für Interpretationen.

Watson hingegen lehnt eine Definition ab und beschreibt, dass ETA bzw. Terrorismus ähnlich wie die Nation imaginiert werden, wobei sowohl die Institutionen als auch die Medien und ETAs Selbstmystifizierung kontinuierlich an dem Bild der Bedrohung arbeiten.[80] Dadurch werde das Phänomen ahistorisch und das kritische Denken verhindert. Es werde ein Bild vom Terror und des Unbekannten innerhalb der Gesellschaft permanent regeneriert, was aber das Verständnis für das Dahinterliegende verschleiere. Wie komplex sich die politische Kontroverse um das Wort Terrorismus im Zusammenhang mit der ETA und die Schwierigkeit einer klaren Definition gestalten, hat Whitfield eindrücklich geschildert.[81] Obwohl sie ebenso wie Waldmann der ETA terroristische Gewalt als Methode im Sinne der Resolution 1566 (2004) des UN Sicherheitsrats[82] bescheinigt, macht sie deutlich, inwieweit der Be-

80 Vgl. Watson, Cameron (1999): „Imagining ETA". In: Douglass, William A.; Urza, Carmelo; White, Linda; Zulaika, Joseba (Hrsg.): *Basque Politics and Nationalism on the Eve of the Millenium*. Reno: Basque Studies Programm, University of Nevada, Reno, (94-114), S. 94f.

81 Vgl. Whitfield, Teresa (2014), S. 16f.

82 Diese definiert terroristische Akte wie folgt: „[…] criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate

griff selbst Teil der Auseinandersetzung geworden ist und ein Verständnis oft behindert:

> „The framing of the problem of ETA's violence exclusively in terms of ‚terrorism' – pushing to one side its relationship to the ‚basic incompatibility' that is at the heart of the conflict – has favoured a response whose dominant framework has been ‚counter-terrorism'. But [...] it has been a hard line to maintain. No one has ever challenged the ideological origins and political goals of ETA. Before 2012, all Spanish governments embarked upon talks or dialogue that implicitly accepted the existence of a conflict of some sort. In each case a failure to agree on the nature and scope of the problem to be addressed – ETA's terrorism or the Basque conflict writ large – proved a fundamental obstacle to their progression."[83]

Die Kontroversen um ETAs Definition als Terrororganisation stellten jedoch kein rein nationales und allein auf ETA bezogenes Problem dar, sondern zeigten sich auch auf internationaler Ebene. Terrorismus ist seit 1937 Gegenstand internationaler legaler Regelungsversuche: Die *League of Nations* entwarf 1937 die *Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism*, die aber nie in Kraft trat.[84] Seit 1963 kümmern sich die Vereinten Nationen um das Thema. Seitdem sind zahlreiche Abkommen und Resolutionen verabschiedet worden, die bestimmte Akte als terroristische definieren und verbieten.[85] Bis 1989 verabschiedete die Generalversammlung Resolutionen, die *Measures to prevent international terrorism* hießen und explizit auf die zugrundeliegenden Ursachen Bezug nahmen.[86] Ab 1991 wurden sie *Measures to eliminate international terrorism*

---

a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act, and all other acts which constitute offences within the scope of and as defined in the international conventions and protocols relating to terrorism", in: Vereinte Nationen. Sicherheitsrat (08.10.2004): *Security Council Acts Unanimously To Adopt Resolution Strongly Condemning Terrorism As One Of Most Serious Threats To Peace*. Online verfügbar unter http://www.un.org/press/en/2004/sc8214.doc.htm, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

83 In: Whitfield (2014), S. 21.

84 Vgl. Bassiouni, M. Cherif (2001): *International Terrorism: Multilateral Conventions (1937-2001)*. Ardsley, NY: Transnational Publishers, S. 1.

85 Vgl. Serrano (2005), S. 357.

86 Vgl. United Nations (1989): *Measures to prevent international terrorism which endangers or takes innocent human lives or jeopardizes fundamental freedoms and study of the underlying causes of those forms of terrorism and acts of violence which lie in misery, frustration, grievance and despair and which causes some people to sacrifice human lives, including their own, in an attempt to effect radical changes*. Online verfügbar unter https://undocs.org/en/A/RES/44/29, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

genannt.[87] Es lässt sich hier also schon zu Beginn der 1990er Jahre eine qualitative Veränderung feststellen. Zudem stieg ab diesem Zeitpunkt die Zahl dieser Resolutionen, die ab 1995 jährlich verabschiedet wurden.[88] Obwohl die Anschläge vom 11.09.2001 weitreichende politische Folgen hatten und dem Thema Terrorismus medial und politisch zu sehr hoher Aufmerksamkeit verhalfen, sind sie somit nicht der Ursprung der Bekämpfung von Terrorismus:

> „Despite the cliché that ‚everything changed' on September 11, 2001, the inter–nationalization of policing in the aftermath of the terrorist bombings actually represent more of a rapid acceleration and deepening of preexisting trends than is generally recognized. This includes a further collapsing of distinctions between internal and external security, a repackaging of old missions as part of the new antiterrorism mission, and intensified securitization of cross-border trade, travel, and financial flows. The heightened stakes and more proactive nature of counterterrorism have also invited a further expansion of intelligence agencies into the realm of law enforcement. The terrorist attacks provided the catalyst, but the mobilization of an unprecedented global antiterrorism campaign has very much been shaped by and built on previous policies and an international policing infrastructure already in place. Moreover, rather than simply responding to a growing transnational terrorism threat, policy entrepreneurs have used the new security context to promote a much broader criminal law enforcement agenda at the regional and global levels."[89]

Gleiches gilt für die transnationale Verbrechensbekämpfung, die in den letzten Jahren stark zunahm.[90] Auch hierbei widersprechen Andreas/ Nadelmann der allgemeinen Annahme, dass die Ausweitung allein als Reaktion auf die Zunahme des transnationalen Verbrechens zu verstehen ist. Transnationales Verbrechen gab es schon immer, nur begnüg-

---

87 Vgl. United Nations (1991): *Measures to prevent international terrorism which endangers or takes innocent human lives or jeopardizes fundamental freedoms and study of the underlying causes of those forms of terrorism and acts of violence which lie in misery, frustration, grievance and despair and which causes some people to sacrifice human lives, including their own, in an attempt to effect radical changes*. Online verfügbar unter https://undocs.org/en/A/RES/46/51, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

88 Vgl. United Nations General Assembly: *Measures to eliminate international terrorism*. United Nations. Online verfügbar unter https://www.un.org/en/ga/sixth/69/int_terrorism.shtml, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

89 In: Andreas; Nadelmann (2006), S. 189.

90 Vgl. Andreas; Nadelmann (2006), S. 7.

ten sich Staaten bis Ende des 19. Jahrhunderts damit, Gesetze innerhalb ihrer eigenen Grenzen zu verschärfen.[91] Im Zuge autoritärer Regime in Europa wurde jedoch eine Vielzahl von Aktivitäten kriminalisiert, die von politischen Kontrahenten durchgeführt wurden: „Political policing is generally directed at those individuals who challenge (or are perceived to challenge) the legitimacy and rules of a regime in ways not acceptable to the regime."[92] Die Anfänge der internationalen Verbrechensbekämpfung durch Geheimdienste und die Polizei lagen somit in der Verfolgung unerwünschter politischer Aktivitäten zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Doch erst nach dem Ende des Kalten Krieges entwickelte sich insbesondere in den USA das transnationale Verbrechen zum neuen Bedrohungsszenario.[93] Dies führte zu einer Ausweitung der internationalen Verbrechenskontrolle, zahlreichen Abkommen, zunehmender Homogenisierung der Strafgesetze und verstärkter grenzüberschreitender polizeilicher Kooperation und Kommunikation.[94] So erlangten Staaten schließlich durch globale Prohibitionsregime die Macht über die Verfolgung von Kriminellen auch außerhalb der eigenen Grenzen sowie die Möglichkeit durch die Kooperation zwischen Staaten, diese Aktivitäten zu unterdrücken.[95] Andreas/Nadelmann unterscheiden hierbei „procedural regimes" (Auslieferungsabkommen, Rechtshilfe, Gefangenenaustausch), die essentiell für das Funktionieren von „substantive regimes" wie z.B. das Antiterrorregime sind.[96] Im Zusammenhang mit der ETA ist neben dem Antiterrorregime als solches vor allem das Auslieferungsregime von Bedeutung.

Während vorher das Überschreiten der Grenze in der Regel bedeutete, seinen legalen Status hinter sich zu lassen, und somit einer neuen Rechtsprechung unterworfen zu sein, entwickelte sich durch die zunehmende Zahl nationaler, bilateraler und internationaler Auslieferungsabkommen ein globales Auslieferungsregime.[97] Dieses besagt, dass ein Staat, wenn er eine Person nicht strafrechtlich verfolgen kann, weil sie

91 Vgl. Andreas; Nadelmann (2006), S. 60ff.
92 In: Andreas; Nadelmann (2006), S. 62.
93 Vgl. Andreas; Nadelmann (2006), S. 157.
94 Vgl. Andreas; Nadelmann (2006), S. 3f.
95 Vgl. Nadelmann (1990), S. 486.
96 Vgl. Nadelmann (1990), S. 19.
97 Vgl. Nadelmann, Ethan A. (1990): „The Evolution of Norms in International Society". In: *International Organization* 44 (4), (479-526), S. 500 und S. 524.

sich in einem anderen Staat befindet, der andere Staat entweder selbst verfolgen oder ausliefern sollte (*aut dedere aut iudicare*).[98] Dabei wird allerdings der inländischen Strafverfolgung Priorität vor der Auslieferung zugestanden.[99] Bei Auslieferungsverfahren müssen zudem mehrere Rechtsschichten beachtet werden, und zwar die nationalen Regelungen zum Auslieferungsverfahren, die multilateralen und bilateralen Abkommen sowie das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht.[100] Nach geltendem, internationalem Gewohnheitsrecht besteht heutzutage die Verpflichtung zur Auslieferung.[101] Aufgrund fehlender internationaler Durchsetzungsmechanismen und der beschriebenen Definitionsproblematik bleibt es jedoch in der Regel-insbesondere bei politisch motivierten Straftaten-eine politische Entscheidung, ob ausgeliefert wird oder nicht, die bilateral in Abhängigkeit von den zwischenstaatlichen Beziehungen ausgehandelt wird.[102]

Ziel der Untersuchung war es daher auf der Grundlage des Wissens um die Kontroverse zu analysieren, unter welchen Bedingungen und mit welcher Zielsetzung der Begriff im Rahmen der Verhandlungen um das Exil der ETA benutzt wurde. Gleichzeitig wurde analysiert, welcher legale Rahmen im Sinne von Strafverfolgung und Auslieferung um ihn herum von Spanien und Mexiko entwickelt wurde.

4. Forschungsleitende Annahmen

Für den Forschungsprozess wurden forschungsleitende Annahmen entwickelt, die dabei helfen sollten, die politischen Verhandlungen zu rekonstruieren. Es wurden herbei bewusst keine Hypothesen gebildet, da dies im Sinne Kruses dem rekonstruktiven Forschungsprozess widersprechen würde:

> „Dass vorab formulierte Hypothesen im rekonstruktiven Forschungsprozess methodologisch deplatziert sind, ist aber tatsächlich völlig korrekt, da rekons-

98 Vgl. Burgstaller, Manfred; Nowak, Manfred (Hrsg.) (2010): *Aut dedere aut iudicare. Fragen der internationalen Zusammenarbeit in Auslieferungsverfahren*. Wien, Graz: neuer wissenschaftlicher Verlag (nwV), S. 12.

99 Vgl. Burgstaller; Nowak (2010), S. 17.

100 Vgl. Burgstaller; Nowak (2010), S. 11.

101 Vgl. Bassiouni, M. Cherif (2010): „Das Prinzip ‚aut dedere aut iudicare, in seiner modernen Bedeutung". In: Burgstaller/Nowak (Hrsg.) (2010), (19-38), S. 23f.

102 Vgl. Bassiouni (2001), S. 37 und S. 66f.

truktive Verfahren *keine hypothesen*überprüfenden Verfahren sind. Jedoch muss hier sogleich auch wieder auf ein übliches Missverständnis hingewiesen werden, welches in dem inflationär gebrauchten Begriff der ‚*Hypothese*' auszumachen ist, der sich inzwischen zu einem ‚Plastikwort' (Pörksen 1988) entwickelt hat: Dass im rekonstruktiven Forschungsprozess keine ex-ante-Hypothesen formuliert werden, bedeutet nicht, dass der/die qualitative Forscher/in keine *forschungsleitenden Annahmen oder Ideen* (diese Bedeutung entspricht im Übrigen gerade auch dem englischsprachigen Begriff der ‚hypothesis') zu Beginn formuliert, er/sie kann gar nicht anders und muss es, sonst würde er/sie gar nicht wissen, was er/sie wissen wollte. Aber genau auf diesen Unterschied kommt es an: Es werden keine Hypothesen aufgestellt im wissenschaftstheoretischen Sinne des kritischen Rationalismus (i.S.v. deduktiv-nomologisch stringenten ‚wenn-dann' – oder ‚je mehr-desto' – Programmierungen), sondern forschungsleitende Annahmen, die wie ‚sensitizing concepts' (Blumer 1954) im Forschungsprozess als Erkenntnisheuristiken fungieren und den/die Forscher/in im Hinblick auf den dialektischen Prozess von theoriegeleiteter Wahrnehmung und induktiver Datenanalyse sensibilisierend anleiten, ohne ihn/sie in ‚Gefängnisse' […] zu sperren."[103]

Den empirischen Forschungsprozess leiteten daher folgende forschungsleitende Annahmen:

- Das Exil der ETA in Mexiko lässt sich auf außenpolitische Verhandlungen zwischen Mexiko und Spanien zurückführen.
- Spanische VerhandlungsführerInnen benutzten die außenpolitischen Verhandlungen zum Erreichen innenpolitischer Ziele bezüglich der ETA (*Double-edged*-Strategie), d.h. zum Schwächen der ETA und zur Stärkung nationaler Gruppen, die gegen ETA kämpften.
- Die spanischen VerhandlungsführerInnen nutzten Strategien von *side-payments*, Restrukturierung durch Änderung des legalen Rahmens, *reverberation* und *Framing* von ETA in Spanien und Mexiko, um das staatliche Handeln gegenüber der ETA zu legitimieren und um die nationalen *win sets* zu verändern, so dass ETA und ihre Unterstützernetzwerke im Laufe des Untersuchungszeitraums zunehmend an Legitimation und Bedeutung im Aushandlungsprozess verloren.

103 In: Kruse, Jan (2014): *Qualitative Interviewforschung. Ein integrativer Ansatz.* Weinheim: Beltz Juventa (Grundlagentexte Methoden), S. 105.

- Da ETA sich nicht direkt an den Verhandlungen zwischen Spanien und Mexiko beteiligen konnte, nutzte ETA *Framing*, *Cross-level*-Allianzen und transnationale Netzwerke als Strategie zur Beeinflussung der Verhandlungen.
- In Mexiko vollzog sich der Politikwechsel bezüglich des Exils parallel zu einer veränderten Wahrnehmung der ETA und einer Verknüpfung mit anderen Politikfeldern im zwischenstaatlichen Aushandlungsprozess zwischen Spanien und Mexiko (*issue linkage/side-payments*).

III)
Methoden der qualitativen Datenerhebung und –analyse

1. Operationalisierung

Um den Politikwechsel im Umgang mit der ETA in Mexiko im vorliegenden Fall zu rekonstruieren war eine historische Perspektive bei der Analyse unabdingbar oder wie Della Porta es ausdrückt:

> „The historical approach is particularly relevant for case-oriented research designs that are by definition context-bound. Long-term processes are particularly important for ‚internal' interpretation (what is usually called *verstehen* rather than *erklären*). [...] Bartolini calls for a use of time through research designs that are *explicitly diachronic*-that is, based on the collection of data at several points in history. Very often, case studies analyse the development of some characteristics, in a single unit, over a certain time span; comparison is then developed between periods."[1]

Da der vorliegende Fall zudem sehr spezifisch, gleichzeitig aber wenig untersucht ist, bot sich eine qualitative Einzelfallstudie für das Forschungsvorhaben an.[2] Es ging in erster Linie darum, anhand dieser tiefe Einblicke und Erkenntnisse in den politischen Verhandlungsprozess zu erzielen, und weniger darum, verallgemeinerbare Ergebnisse zu erlangen.[3] Dennoch wurde angestrebt, den Erkenntnisstand zu *Two-level-game*-Verhandlungen zu erweitern, insbesondere was Politikwechsel betrifft, die bisher wenig in der Außenpolitikanalyse untersucht wurden.[4] Methodologisch handelte es sich dadurch nicht um eine empirisch-experimentelle Forschung im Sinne von zu überprüfenden wenn-dann-Hypothesen (Vgl. II-4.), sondern sie entsprach eher der Logik des *process tracing*:

> „[...] process tracing invokes a more complex logic, one analogous to detective work, legal briefs, journalism, and traditional historical accounts. The analyst

---

1 In: Della Porta, Donatella (2013): „Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research". In: Della Porta, Donatella; Keating, Michael (Hrsg.): *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*. 5. Aufl. New York: Cambridge University Press, (198-222), S. 217f.

2 Vgl. Gerring, John (2007): *Case study research. Principles and practices*. New York: Cambridge University Press, S. 40ff., S. 60.

3 Vgl. Della Porta (2013), S. 202f.

4 Vgl. Alden, Chris; Aran, Amnon (2012): *Foreign Policy Analysis. New approaches*. New York: Routledge, S. 92.

> seeks to make sense of a congeries of disparate evidence, each of which sheds light on a single outcome or set of related outcomes."[5]

Ziel war es hierbei, unter der Anwendung verschiedener Methoden vor allem die kausalen Zusammenhänge zwischen den einzelnen Faktoren zu untersuchen, welche die Verhandlungen und Entscheidungen bestimmten.[6] Konkret ging es um die Rekonstruktion folgender Analyseeinheiten:

Das jeweilige nationale win set: Dazu gehörten die Identifikation der für die Verhandlungen relevanten staatlichen und nichtstaatlichen Akteure, insbesondere der VerhandlungsführerInnen, ihrer Präferenzen und Koalitionen, transnationalen Allianzen und *Frames* zur ETA und zu Terrorismus. Insbesondere wurden die Akteure identifiziert, welche die Verhandlungen bzw. den Politikwechsel initiierten. Des Weiteren wurde auf die Besonderheit der ETA als außenpolitisches Verhandlungsobjekt eingegangen, da es sich nicht allein um das Objekt der Abkommen handelte, sondern um einen Akteur mit eigenen Interessen und Strategien.

Zur Darstellung des *win set* gehörte ebenfalls die Erörterung der nationalen Ratifizierungsmechanismen, darunter die rechtlichen Grundlagen zu Terrorismus und Auslieferung. Da es sich nicht um eine einzige konkrete Verhandlungssituation handelte, sondern um langfristige Aushandlungsprozesse, wurden die Veränderungen in den nationalen *win sets* im Laufe des gewählten Untersuchungszeitraumes nachgezeichnet.

Die konkreten Verhandlungen, Verhandlungsstrategien und Instrumente: Des Weiteren erfolgte die Darstellung und Analyse der konkreten Verhandlungen. Dazu gehörte nicht nur die Identifikation der VerhandlungsführerInnen und der Verhandlungsarena, sondern auch der verschiedenen Strategien (Vgl. II-2.1.) und Instrumente, welche die Verhandlungen prägten.

Bei der vorliegenden Forschungsarbeit war eine gewisse Methodenvielfalt notwendig, da von einer Geheimhaltung bzw. fehlenden Transparenz

---

5 In: Gerring (2007), S. 178f.

6 Vgl. Vennesson, Pascal (2013): „Case Studies and Process Tracing: Theories and Practices". In: Della Porta/Keating, (223-239), S. 232f.

von Seiten der beteiligten Akteure auszugehen war. Dies machte es umso wichtiger, Informationen und Daten kontrastierend miteinander zu vergleichen und in Dialog zu setzen.

Neben der bibliographischen Arbeit stützt sich die vorliegende Forschung daher auf Archivmaterial, die Presse im Untersuchungszeitraum sowie auf Interviews. Es folgt eine Beschreibung der gewählten Erhebungs- und Analysemethoden.

2. Recherche in den Archiven

Der Fokus auf die außenpolitischen Beziehungen sowie die fehlende wissenschaftliche Bearbeitung des Themas legten eine Recherche in den staatlichen Archiven Spaniens und Mexikos nahe, da dort staatliches Handeln schriftlich dokumentiert ist und somit als wichtige Quelle für die Darstellung der *win sets* zu betrachten ist. Um das Handeln baskischer staatlicher und nichtstaatlicher Akteure zu erforschen, empfahl sich die Recherche in den regionalen Archiven im Baskenland. Es folgt ein kurzer Überblick über die Dokumentenlage und die unterschiedlichen Zugangsmodalitäten zum Zeitpunkt des Abschlusses der Feldforschung (2016):

Mexiko: Der für Forschungszwecke zugängliche Bestand des *Archivo Histórico Genaro Estrada* der *Secretaría de Relaciones Exteriores* (SRE) in Mexiko-Stadt beinhaltete keine Dokumente zu den spanisch-mexikanischen Beziehungen nach 1977, da sie noch nicht freigegeben waren.

In der von MitarbeiterInnen des *Centro de Investigación y Seguridad Nacional* (CISEN) verwalteten Galerie 1 des *Archivo General de la Nación* (AGN) in Mexiko Stadt konnte zu Forschungszwecken eine Kopie einer Akte zur ETA des ehemaligen mexikanischen Geheimdienstes *Dirección Federal de Seguridad* (DFS) und Vorläufers des heutigen CISEN eingesehen werden, die Schriftstücke für den Zeitraum von 1978-1986 enthält. Der Forschungsarbeit liegt eine Version dieser Akte von 2009 im Umfang von 616 Seiten zugrunde. 2015 wurde im Archiv eine um 232 Seiten gekürzte Fassung zur Einsicht vorgelegt, in der zudem zahlreiche Daten wie Bilder, Geburtsdaten, Geburtsorte, Namen der Eltern, Adressen der Arbeitsstätte, Unterschriften, Namen von Agenten sowie Beschriftungen am Rand schwarz gefärbt wurden, allerdings nicht immer durchgehend. Bei den

fehlenden Seiten handelt es sich beim Vergleich mit der Version von 2009 hauptsächlich um Passkopien, Bilder und Polizeiakten. Laut einer ehemaligen Mitarbeiterin des AGN sei diese Datenbereinigung mittlerweile normal, da der persönliche Datenschutz mit dem Gesetz für Transparenz und Zugang zur Information kollidiere, und die Umsetzung in der Regel an dem Ermessen der jeweiligen BeamtInnen läge.[7] Es ist nicht eindeutig ersichtlich, ob die Version von 2009 vollständig ist oder ob auch dort schon Seiten entfernt wurden, eine Problematik, die bei sämtlichen Dokumenten in der Galerie 1 auftritt, zumal nicht die Originaldokumente eingesehen werden können, sondern lediglich Kopien. Dennoch stellt diese Akte eine wichtige Quelle dar, da sie Informationen zu Mitgliedern der ETA, die nach Mexiko kamen, zum Unterstützungskomitee in Mexiko, zur Reise der baskischen Delegation im Jahre 1980, Schriftstücke zur Kommunikation innerhalb der *Secretaría de Gobernación* (SeGob) und Positionierungen zu dem Thema der beteiligten Akteure – insbesondere der DFS – enthält, was letztlich Einblicke in den politischen Entscheidungsprozess bietet. Des Weiteren existierten in der Galerie 1 eine Akte der DFS zum *Centro Vasco* aus dem Jahre 1975 und eine Akte zur spanischen Botschaft für die Jahre 1978-1985, in denen die Aktivitäten (Solidaritätsbekundungen des *Centro Vasco*, Besuche und Reisen spanischer Autoritäten) beider Einrichtungen beschrieben werden. Wie allerdings Aguayo zu Recht bemerkt, sind Dokumente der DFS mit Vorsicht zu betrachten, da die Information nicht immer vertrauenswürdig sein muss bzw. manchmal Fehlinformation strategisch eingearbeitet wurden, weshalb er empfiehlt, die Informationen stets mit anderen Quellen abzugleichen.[8]

Die Dokumente in der Galerie 1 waren nicht im Katalog des Archivs gelistet. Erst auf Anfrage an die MitarbeiterInnen des Archivs war die Einsicht in ein schriftliches Inventar der Dokumente dieser Galerie möglich. Dieses Inventar umfasste allerdings nicht den kompletten Archivbestand, sondern nur die Dokumente, die schon in einer Kopie als öffentliche Version vorlagen. Um Einsicht in weitere Dokumente, vor allem jüngeren Datums nach 1985 zu erhalten, musste über die Internetplattform *Infomex* des *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* (INAI) eine schriftliche Anfrage gestellt werden.

7 Vgl. Aussage einer ehemaligen Mitarbeiterin des AGN in einem Interview mit der Autorin am 12.08.2015, Interview Nummer 12.

8 Vgl. Aguayo (2001), S. 15ff.

Dies galt aber nicht nur für das AGN, sondern für zahlreiche mexikanische Behörden. Obwohl das Stellen einer Anfrage nur wenige Minuten dauerte, war der gesamte Prozess langwierig, denn es erforderte genaue Kenntnisse des gewünschten Materials und des Ortes, an dem es sich befindet. Der Erfolg hing in der Regel von der genauen Formulierung der Anfrage und dem Auskunftswillen der einzelnen Institutionen ab.

Mit diesem Verfahren konnten bei der SRE die Akten zu den Verhandlungen des Auslieferungsvertrages zwischen Spanien und Mexiko eingesehen werden. Diese Dokumente beschreiben die Positionen beider Länder, die unterschiedlichen Vertragsentwürfe, die zeitlichen Abläufe der verschiedenen Verhandlungsphasen und die beteiligten Akteure, und sind daher eine wichtige und aufschlussreiche Quelle. Im *Archivo Histórico y Memoria Legislativa del Senado de la República* in Mexiko-Stadt lagen ergänzend dazu in digitalisierter Form der Ratifizierungsprozess des Auslieferungsvertrages durch die *Cámara de Senadores* sowie ein Bericht der *Reunión Interparlamentaria* (RI) zwischen Mexiko und Spanien aus dem Jahre 1997 vor, in denen die Positionen beider Länder zur Änderung des Auslieferungsvertrages ablesbar sind.

Einsicht in die Prozessakten der Auslieferungsprozesse bzw. in die abschließenden Urteile waren weder bei der *Procuraduría General de la República* (PGR) noch bei der SRE möglich, da diese Informationen als vertraulich (*confidencial*)[9] eingestuft werden und eine Veröffentlichung den internationalen Beziehungen und der geheimdienstlichen Arbeit schaden könnte:

> „[…] comunicó estar imposibilitada para proporcionarlos, en virtud de que se trata de expedientes que contienen información que el gobierno requirente

9 Dokumente, die als vertraulich eingestuft werden, dürfen in Mexiko 30 Jahre, in bestimmten Fällen sogar 70 Jahre, unter Verschluss gehalten werden. Dies ist im *Ley de Archivos* unter Artikel 27 festgelegt: „La información clasificada como confidencial con fundamento en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, respecto de la cual se haya determinado su conservación permanente por tener valor histórico, conservará tal carácter por un plazo de 30 años a partir de la fecha de creación del documento que la contenga, o bien de 70 años tratándose de datos personales que afecten a la esfera más íntima de su titular o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. Estos documentos se identificarán como históricos confidenciales. Los documentos históricos confidenciales permanecerán en el archivo de concentración de los sujetos obligados por el plazo previsto en el párrafo anterior. Una vez cumplido dicho plazo, dichos documentos deberán ser transferidos al Archivo General de la Nación o archivo histórico correspondiente, y no podrán ser clasificados en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental." In: Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (23.01.2012): *Ley Federal de Archivos*. Online verfügbar unter https://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/transparencia/lfa.pdf, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

del Reino de España, entregó a México con carácter de confidencial […], por lo que al hacerlos públicos menoscabaría la sana conducción de las relaciones internacionales entre las naciones involucradas […] la divulgación de la información que nos ocupa causaría un daño […] En tanto que al dar a conocer esa información disminuiría la eficacia de las acciones y las estrategias establecidas para los procedimientos de extradición internacional. […] En virtud de que la difusión de los contenidos de la información en comento, obstaculizaría las acciones de inteligencia dentro de la investigación, ya que la información reservada deriva de enjuiciamientos criminales extranjeros y/o mexicanos."[10]

Lediglich das Urteil des mexikanischen Gerichts im Falle des ersten ausgelieferten Exilanten an Spanien konnte in Form einer privaten Kopie eines Interviewpartners eingesehen werden.

Laut eines ehemaligen Beamten des CISEN seien in den 1990er Jahren verschiedene Abkommen zwischen Spanien und Mexiko unterzeichnet worden, in denen die bestehende Sicherheitskooperation zwischen den Geheimdiensten beider Ländern formalisiert worden sei.[11] Der CISEN bestritt jedoch auf Anfrage die Existenz dieser Verträge:

> „Es importante señalar, que las relaciones entre servicios de inteligencia no requieren de convenios o acuerdos firmados, puesto que la cooperación y el intercambio de la información se realizan con base en la buena fe. […] Por otra parte, la relación del Centro con los servicios o agencias de inteligencia extranjeras no requiere de convenios y/o acuerdos firmados, […]. Todas las relaciones entre las agencias se basan en la buena fe y en el criterio de reciprocidad y confidencialidad. […] El no respetar dicha confidencialidad dañaría la relación entre servicios y agencias, además de divulgar indebidamente partes de la operación de los servicios o agencias. […] En consecuencia se declara la INEXISTENCIA de documento alguno por lo que se refiere a su solicitud de información."[12]

Die SeGob begründete diese Inexistenz damit, dass es sich um „informa ción reservada o clasificada"[13] handelte.

10 In: Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales. Dirección General de Asuntos Jurídicos. Oficio SJAI/DGAJ/15341/2015. Folio.-0001700364B15, vom 19.11.2015

11 Vgl. Aussage eines ehemaligen Mitarbeiters des CISEN in einem Interview mit der Autorin am 09.10.2015, Interview Nummer 31.

12 In: CISEN. Unidad de Enlace. Número de solicitud: 0410000037215, vom 03.11.2015.

13 Schriftliche Aussage eines Mitarbeiters der SeGob im Januar 2016.

Es war somit letztlich in Mexiko nicht möglich, von den genannten Behörden oder in den Archiven nähere Informationen bzw. eine Stellungnahme zum Umgang mit dem Thema ETA nach 1985 und zur Sicherheitskooperation zwischen beiden Ländern zu bekommen.

Insgesamt erwies sich die Archivarbeit in Mexiko als zeitaufwendig und in vielen Fällen auf Grund der genannten Beschränkungen der Freigabe der Dokumente als erfolglos. Allerdings ließen sich daraus deutlich die Grenzen der staatlichen Transparenz ablesen, wenn es um die Außenpolitik und vor allem um die Sicherheitskooperation mit anderen Staaten geht. Es machte deutlich, dass das Thema ETA und die Kooperation mit Spanien der Geheimhaltung unterliegen. Gleichzeitig erklärte dies die fehlende wissenschaftliche Bearbeitung der Sicherheitskooperation mit anderen Staaten.[14]

Spanien: Der Zugang zu Dokumenten in den staatlichen Archiven Spaniens war beim Thema ETA und den bilateralen Beziehungen zu Mexiko ebenfalls sehr eingeschränkt und offenbarte die fehlende staatliche Transparenz. Im *Archivo General del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación* (MAEC) in Madrid befanden sich zwar Dokumente zu den spanisch-mexikanischen Beziehungen ab den 1980er Jahren, die jedoch auf Grund der zeitlichen Nähe unter Verschluss gehalten wurden.[15] Ausnahmeregelungen seien laut des Beauftragten des Archives u.U. möglich, aber nicht, wenn es sich um das Thema ETA handelte, das nach wie vor als geheim eingestuft werde. Lediglich die Einsicht der Akte „Centro Vasco" der Jahre 1981/1982, welche die schriftliche Kommunikation zwischen der spanischen Botschaft und dem MAEC zum Thema der ExilantInnen der ETA enthält und deren Beziehung zu den mexikanischen Autoritäten beschreibt, war möglich. Diese geschah jedoch nur informell, d.h. es durften weder Notizen noch Kopien angefertigt werden.

Frühere Bestände des MAEC wurden an das *Archivo General de la Administración* (AGA) in Alcalá de Henares übertragen und waren laut MAEC dort einsehbar. Dafür war ein schriftlicher Antrag an das MAEC nötig, in dem spezifiziert werden musste, bei welchen konkreten Dokumenten um Einsicht gebeten wurde. Im AGA wurde zwar die Existenz der Dokumente bis Mitte der 1980er Jahre bestätigt, jedoch die Einsicht grundsätzlich

14 Vgl. Aguayo (2001), S. 290.

15 Aussage eines Mitarbeiters des Archivs des MAEC in einem Gespräch mit der Autorin im Juli 2016.

verweigert, indem auf nicht abgeschlossene Umstrukturierungsmaßnahmen des Archivs und einen Beschluss des Ministerrates aus dem Jahre 2010[16] verwiesen wurde, der außenpolitische Dokumente als geheim einstufte und unter Verschluss hielt.[17]

Das *Archivo General del Ministerio del Interior* in Madrid entschied über die Einsicht von Dokumenten nur nach schriftlichem Antrag. Nach etwa einjähriger Bearbeitungszeit wurden Kopien von Dokumenten an die Autorin übergeben. Diese beinhalten u.a. Schriftstücke zum Auslieferungsvertrag von 1985, Korrespondenz zwischen dem Innenministerium und der mexikanischen Botschaft zwischen 1984-1988 sowie ein Dossier zur Vorbereitung eines Treffens mit dem mexikanischen Botschafter von 2005. Zusätzlich informierte das spanische Innenministerium darüber, dass die Suche im Archiv der *Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil* und der *Secretaría de Estado de Seguridad* negativ ausfiel.

Im *Archivo del Congreso de los Diputados* in Madrid war der Zugang zu Forschungszwecken problemlos möglich. Es beherbergte die regelmäßigen Publikationen der parlamentarischen Debatten und Diskussionen wie beispielsweise das *Boletín Oficial del Estado*, *Diario de Sesiones del Congreso de Diputados*, *Boletín Oficial de las Cortes Generales* und *Diario de Sesiones del Senado*, die darüber Auskunft geben, wann, von wem und wie das Thema ETA (in Mexiko) im Kongress bzw. Senat diskutiert wurde.

Baskenland: In den regionalen Archiven im Baskenland war der Zugang nicht nur problemlos, sondern wurde von den MitarbeiterInnen der Archive tatkräftig unterstützt. Das Archivo del Nacionalismo Vasco der Sabino Arana Fundazioa in Bilbao verfügte über eine digitalisierte Kopie der persönlichen Dokumente und Briefwechsel zwischen der bas-

---

16 Dieser Beschluss besagt: „Se otorga con carácter genérico la clasificación de secreto a las materias que se relacionan a continuación, así como a los actos, documentos, informaciones, datos y objetos sobre las mismas, cuya revelación no autorizada puede dañar o poner gravemente en riesgo la seguridad y defensa de España o de sus aliados y amigos así como los intereses políticos, sociales, económicos y comerciales y las relaciones diplomáticas con terceros países. 1.-Posiciones básicas de España y estrategias en negociaciones políticas, de seguridad, económicas y comerciales que conciernan a los intereses esenciales del Estado […] 2.-Información sobre posiciones españolas en conflictos internacionales o internos de naturaleza política […] 3.-Información relativa a la actuación de grupos terroristas y movimientos a ellos asociados […] 10. Información relativa a cuestiones que afecten a la soberanía, independencia e integridad territorial de España […] 11.-Informaciones relativas a la aplicación de Acuerdos bilaterales o multilaterales sobre asuntos de seguridad y defensa suscritos por España […].“ In: Schriftliche Auskunft des AGA, Mai 2016.

17 Schriftliche Antwort des AGA, 15.07.2016.

kischen Exilregierung in Frankreich und dem Delegierten in Mexiko, Alberto de Azua, der das Amt von 1960-1977 ausübte.[18] Darin spiegeln sich die Entwicklungen der baskischen Gemeinde in Mexiko, ihre transnationalen Beziehungen zu Frankreich und zum Baskenland, die Ereignisse in Spanien und Frankreich in den letzten Jahren des Franquismus sowie das Verhältnis zwischen der Partido Nacionalista Vasco (PNV) und ETA wider. Allerdings reichen diese Dokumente nur bis 1977, weil der Posten des Delegierten in Mexiko während der Transición in Spanien nicht mehr neu besetzt worden war. Diese zeitliche Begrenzung fand sich ebenfalls beim Online-Archiv Urazandi der baskischen Regierung, das Publikationen der baskischen Diaspora sammelte. Hier fanden sich u.a. Eusko Deya, eine Publikation der baskischen Gemeinde in Mexiko bis 1973, die Jahrbücher des Centro Vasco in Mexiko sowie zwei Ausgaben der ETA-nahen Publikation Zutik in Mexiko aus dem Jahre 1962.[19] Diese verdeutlichen zwar die Situation und Entwicklung der baskischen Gemeinde und des baskischen Nationalismus in Mexiko und dienten somit als Hintergrundinformationen, zum konkreten Untersuchungszeitraum trugen sie jedoch kaum bei. Dafür ist das Archiv der Lazkaoko Beneditarren Fundazioa in Lazkao eine bessere Informationsquelle. Dort fand sich u.a. Enbata, eine Publikation zur Situation der Basken in den baskischen Provinzen in Frankreich und dem Umgang der französischen Autoritäten mit ihnen während der Transición, sowie Publikationen von Gestoras Pro Amnistía[20], welche sich mit der Situation der ExilantInnen und Gefangenen in den 1980er und 1990er Jahren beschäftigten. Konkret zum Thema des Exils in Mexiko gab es jedoch keine Dokumentation.

Für die Jahre 1982-1985 und 1992 beherbergte das Archiv in Lazkao die jährlichen Analysen des *Comité de Relaciones Exteriores* von HB zur aktuellen politischen Situation im Baskenland, welche die politische Position der Partei, ihre Haltung zur ETA, zu anderen Parteien und zu Ver-

18 Vgl. Sistema Nacional de Archivos de Euskadi · Euskadiko Artxiboen Sistema Nazionala – Dokuklik (2019): *Fondo Alberto de Azua*. Hrsg. v. Eusko Jaurlaritza – Gobierno Vasco. Online verfügbar unter https://dokuklik.euskadi.eus/, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

19 Vgl. Eusko Jaurlaritza – Gobierno Vasco (2007): *Urazandi digital 1*. Hg. v. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Presidencia. Online verfügbar unter http://urazandi.euskaletxeak.net/default.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

20 Gestoras Pro Amnistía setzte sich von 1979 bis zur Illegalisierung 2001 für die Rechte und die Freilassung der ETA-Häftlinge ein. Vgl. El País (2001): „El juez Baltasar Garzón decreta la ilegalización de Gestoras pro Amnistía". In: *El País*, 19.12.2001. Online verfügbar unter https://elpais.com/elpais/2001/12/19/actualidad/1008753421_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

handlungen mit der spanischen Regierung in diesen Jahren aufschlussreich dokumentieren.

Daneben gab es im Archiv in Lazkao Dokumente von *Anai Artea*, einer Organisation, die sich seit den 1970ern um die baskischen politischen Flüchtlinge in Frankreich kümmerte – darunter auch Mitglieder der ETA – welche die Situation, Arbeit und Zielsetzung von *Anai Artea* beschreiben. Nähere Informationen zu *Anai Artea*, dessen Gründer Telesforo Monzón und die transnationalen Verbindungen der Organisation zur baskischen Gemeinde in Mexiko, zu den mexikanischen Autoritäten und ihre Arbeit im Zusammenhang mit Mitgliedern der ETA, die nach Mexiko gingen, konnten im Archiv der Familie Telesforo Monzóns in Bergara in Form von persönlichen Dokumenten und Briefwechseln eingesehen werden.

Insgesamt stellt das Archivmaterial einen wichtigen Korpus der Arbeit dar, weil in diesen Dokumenten die Relevanzen, Prioritäten und Positionen im jeweiligen historischen und politischen Kontext festgehalten sind und einige der wenigen schriftlichen Quellen darstellen. Allerdings machten die genannten Zugangsbeschränkungen und die zeitlichen Begrenzungen des Archivmaterials eine Erweiterung der Methodenauswahl unausweichlich.

3. Pressematerial

Daher wurde die Presse im Untersuchungszeitraum herangezogen. Einerseits half dies, den Korpus zu erweitern. Andererseits ermöglichte es zu sehen, welche Informationen überhaupt an die Öffentlichkeit gelangten, wann und wie das Thema öffentlich diskutiert wurde und wie sich die Darstellung im Untersuchungszeitraum entwickelte. Darüber hinaus war es wichtig zur Bestimmung der Rolle der Medien im *win set*, die dort durchaus unterschiedliche Funktionen ausüben können:

> „The media play a crucial, if controversial, role in the foreign policy process, in acting as a bridge for the passage of information between the public, the state and the international arena. The media‘s influence on foreign policy can be considered in our view from the three perspectives: agenda setting, information clearing house and government propaganda tool.“[21]

21 In: Alden/Aran (2012), S. 56.

Für Mexiko wurden die Tageszeitungen *Reforma* bzw. *El Norte*, *El Universal*, *El Excelsior* und *La Jornada*, die kürzere Artikel und Pressemitteilungen zum Thema veröffentlichten, sowie die Zeitschrift *Proceso* herangezogen. Bei letzterer handelt es sich um eine wöchentlich erscheinende Zeitschrift, deren Artikel zur ETA im Gegensatz zu denen der Tageszeitung gründlicher recherchiert wurden und mehr Hintergrundinformationen beinhalteten, weshalb sie eine bevorzugte Quelle darstellten.

Im Falle Spaniens wurde der Korpus um die großen Tageszeitungen *ABC* und *El País* sowie die baskischen nationalistischen Zeitungen *Deia*, *Egin* und die Zeitschrift *Punto y Hora* erweitert. Hervorzuheben ist hier insbesondere *ABC*, die in den 1990er Jahren mehrere Male längere Reportagen über das Exil der ETA in Mexiko veröffentlichte.

Generell ist die mediale Aufmerksamkeit für das Thema im Untersuchungszeitraum eher gering, vor allem während der 1980er Jahre und was die Mechanismen der außenpolitischen Verhandlungen betrifft. Weitere Methoden qualitativer Datenerhebung waren daher nötig, um Informationslücken zu schließen.

4. Interviews

4.1. Theoretische und methodologische Ansätze der Interviewführung

Auf Grund der beschriebenen schwierigen Datenlage und der historischen Nähe bot es sich an, Interviews mit den beteiligten Akteuren zu führen. Der theoretische Forschungsrahmen und die Fragestellung erforderten dafür spezielle Interviewtechniken, da es zur Beschreibung der *win sets* nicht ausreicht, allein standardisiert Informationen abzufragen. Die Methode musste es ermöglichen, Akteure und ihre Beziehung zu anderen Akteuren (VerhandlungspartnerInnen und -gegnerInnen), ihre spezifische Situation, ihre Prioritäten, Strategien und Problemwahrnehmung zu beschreiben. Es ging also darum, die Perspektive der Befragten auf die Geschehnisse herauszufiltern:

> „To understand an individual's behaviour, we must know how he perceives the situation, the obstacles he believed he had to face, the alternatives he saw opening

> up to him. We cannot understand the effects of the range of possibilities, delinquent subcultures, social norms and other explanations of behaviour which are commonly invoked, unless we consider them from the actor's point of view."[22]

Gleichzeitig musste die gewählte Interviewmethode der Sensibilität und Geheimhaltung des Themas und den Herausforderungen des transnationalen und fremdsprachlichen Forschungskontextes gerecht werden. Am adäquatesten erschienen hierfür Jan Kruses „Qualitative Interview forschung. Ein integrativer Ansatz"[23] und Cornelia Helfferichs „Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews"[24]. Die Auswahl dieser beiden aus der Vielzahl von Ansätzen lag in erster Linie darin begründet, dass beide einen praxisorientierten Ansatz verfolgen, der aber dennoch strengen Gütekriterien wissenschaftlicher Forschung unterliegt. Dabei propagieren sie kein automatisiertes Standardverfahren, sondern zeigen vielmehr Techniken auf, mit denen der individuellen Forschungssituation und Datenlage Rechnung getragen wird. Helfferich rückt dabei die Praxis der kommunikativen Situation und das grundlegende Ziel der Vermittlung spezifischer Interviewtechniken und einer offenen Gesprächsführung bei gleichzeitigem Zurückstellen eigener Deutungen in den Vordergrund.[25] Kruse bezeichnet sein integratives Basisverfahren, das den Schwerpunkt nicht nur auf die Durchführung, sondern insbesondere auf die Auswertung und Analyse der erhobenen Daten legt, explizit als *rekonstruktiv*, d.h. als ein Verfahren, um den „Sinn hinter dem Sinn"[26] zu rekonstruieren. Dies drückt sich zunächst in einem Paradigmenwechsel vom *Was wird gesagt?* zum *Wie und Wozu wird es gesagt?* aus.[27] Grundlage dieses Verständnisses von rekonstruktiver Sozialforschung bilden drei Axiome[28]:

- *Wirklichkeit ist immer kontingent, da sie stets konstruiert ist:* Wirklichkeit liegt immer in verschiedenen Versionen vor, ist also niemals objek-

22 In: Gerring (2007), S. 70f.

23 Vgl. Kruse (2014).

24 Vgl. Helfferich, Cornelia (2005): *Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews*, 2. Auflage, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

25 Vgl. Helfferich (2005), S. 10ff.

26 In: Kruse (2014), S. 25.

27 Vgl. Kruse (2014), S. 26 und S. 394.

28 Vgl. Kruse (2014), S. 147f. und S. 394ff.

tive Wirklichkeit, auch wenn sie so von den Akteuren wahrgenommen wird, sondern wird erst in der Interaktion sozial hergestellt, wodurch sich die Frage nach der Wahrheit dieser Wirklichkeit verbietet. Es wird eher nach dem Nutzen bzw. Zweck dieser „Wirklichkeit" gefragt.

- *Alles hat/ergibt einen Sinn:* Diese Sinnunterstellung ist nicht normativ oder moralisch zu verstehen, sondern bedeutet, dass es einen Grund geben muss, warum die Wirklichkeit genau so existent geworden ist. Bei der Auswertung geht es dann beispielsweise nicht darum, zu der Erkenntnis zu gelangen, dass eine Person nur lügt, sondern darum zu analysieren, welchen Sinn diese Lüge hat bzw. welche Sinnhaftigkeit sprachlich-kommunikative Phänomene bei der Wirklichkeitsgenerierung haben.
- *Nichts ist selbstverständlich:* Das dritte Axiom besagt, dass die Voraussetzung für das Loslösen von der eigenen Wirklichkeitskonstruktion die Annahme ist, dass es keine Selbstverständlichkeiten gibt (methodischer Skeptizismus).

Kruses Ansatz verpflichtet sich – ebenso wie Helferrichs – der Offenheit im gesamten Forschungsprozess, also sowohl in der Interviewsituation als auch der späteren Analysearbeit, mit dem Ziel, Bedeutung nicht von außen heranzutragen, sondern sie aus dem Relevanzsystem der befragten Akteure heraus zu rekonstruieren.[29]

4.2. Leitfadengestützte ExpertInneninterviews

Als Interviewform wurde das ExpertInneninterview gewählt. Dabei wurden Interviews mit ausgewählten Personen geführt, die für bestimmte Bereiche über „Insiderwissen" verfügen. In der hier verfolgten wissenssoziologischen Definition gilt als Experte/in, wer entweder über (selbst-reflexives) praxeologisches Betriebs- bzw. Prozesswissen oder über abstrakt-reflexives Kontext- oder Überblickswissen verfügt.[30] Personen, die über Hintergrundinformationen zu bestimmten Personen und Institutionen oder dem Forschungsfeld verfügen bzw. selbst als so-

---

29 Vgl. Kruse (2014), S. 369ff.

30 Vgl. Kruse (2014), S. 177.

genannte GatekeeperInnen[31] Kontakte zu ExpertInnen herstellen, werden in dieser Arbeit ebenfalls als ExpertInnen verstanden.

Dieses Wissen bezieht sich auf ein spezifisches Handlungs- bzw. Berufsfeld und kann Auskunft über Fach- und Sonderwissen sowie Praktiken und Handlungen, individuelle Entscheidungsregeln, kollektive Orientierungen und soziale Deutungsmuster geben.[32] Hierbei ist jedoch hervorzuheben, dass es sich bei dieser Definition von Experte/in nicht um „kontextfreie Lieferanten objektiver Informationen" handelt, die keiner weiteren methodologischen Analyse bedürfen.[33] Zunächst darf nicht vergessen werden, dass die Ereignisse, zu denen die Befragten interviewt wurden, sehr lange zurückliegen und in der Erinnerung auf Grund der heutigen Situation und der Rolle des Befragten rekonstruiert wurden und somit keine objektive Realität darstellten. Daher musste, selbst wenn es sich bisweilen um eher faktenorientierte Interviews handelte, auf die tiefliegenden Argumentations- und Legitimationsmuster, auf Werthaltungen, Motive, Deutungswissen, Positionierungen, Interaktionsdynamik etc. geachtet werden.

Bei ExpertInneninterviews geht es also ebenfalls nicht allein darum, nach dem *Was* der Handlung zu fragen, sondern nach dem *Wie*, d.h. auf welche Weise äußern ExpertInnen ihr Wissen, ihr eigenes semantisches Relevanzsystem und ihre subjektiven Handlungsorientierungen.[34] Dem liegt die Annahme zugrunde, dass ein Sprecher zwar das *Was* seiner Äußerung gut und bewusst steuern kann, das *Wie* aber nicht immer reflexiv und performativ kontrolliert wird.[35]

Strategisch ähnelt dies stark narrativen Interviews, die in der Narration eine „*diachrone Darstellung eines Wandels eines Ich oder einer Sache bzw. eines Themas in der Zeit*" bedeuten.[36] Für die narrative Strategie müssen die Befragten bestimmte Voraussetzungen erfüllen:

> „Es kann nur dann eingesetzt werden, wenn der Informant selbst handelnd oder erleidend in den Vorgang involviert war, über den er befragt werden soll, denn nur dann hat sich in ihm eine kognitive Repräsentation des Handlungsablaufs

31 Vgl. Helfferich (2005), S. 155 und Kruse (2014), S. 255f.
32 Vgl. Kruse (2014), S. 179.
33 Vgl. Kruse (2014), S. 179f. und S. 287.
34 Vgl. Kruse (2014), S. 182.
35 Vgl. Kruse (2014), S. 291.
36 Vgl. Kruse (2014), S. 171.

> gebildet, die er aktualisieren und als Narration reproduzieren kann. Darüber hinaus muss er dem Geschehen in der Vergangenheit eine gewisse Aufmerksamkeit gewidmet haben, so dass er es sich wieder vor sein inneres Auge rufen kann. Außerdem muss das untersuchte soziale Phänomen Prozesscharakter haben, denn nur über Prozesse, die beginnen, sich weiterentwickeln und einen (vorläufigen) Endzustand erreichen, kann erzählt werden."[37]

Diesen Vorgaben folgend wurde die Auswahl der InterviewpartnerInnen auf drei Gruppen begrenzt: staatliche Akteure (ehemalige BeamtInnen des Außen-, Innen- und Justizministeriums, der Einwanderungsbehörde, des Geheimdienstes und der Polizei), zivilgesellschaftliche Akteure (Unterstützergruppen, Menschenrechtsorganisationen, JournalistInnen, AnwältInnen, AkademikerInnen) und ehemalige Mitglieder der ETA, die im Exil leb(t)en. Um eine einseitige Perspektivgebung zu vermeiden, wurden sowohl mexikanische, spanische und baskische Akteure in die Befragung einbezogen.

4.3. Der Interviewleitfaden

Grundlage der durchgeführten ExpertInneninterviews bildete der Interviewleitfaden, für den laut Kruse offene Fragestellungen entwickelt werden müssen, die aber gleichzeitig die nötige Strukturierung bieten.[38] Fragestimuli sollten textgenierend, aufrechterhaltend, prozessorientiert, offen, konkret, verständlich und beantwortbar sein, aber Provokationen, Wertungen, Suggestionen sowie das Erfragen von Begründungen, hypothetischen Annahmen oder unbeantwortbaren Fragen weitestgehend ausschließen, es sei denn, dies wird bewusst aus methodischen Gründen getan, um spezifische Effekte zu erzielen.[39] Reine Faktenfragen sollten am Ende der Interviewsituation abgefragt werden.[40]

Um den spezifischen Akteursgruppen gerecht zu werden, handelte es sich um einen dreigliedrigen Leitfaden (staatliche Akteure, zivilgesellschaftliche Akteure und (ehemalige) ExilantInnen). Der konkrete

37 Zitiert nach Küsters, Ivonne (2009): *Narrative Interviews. Grundlagen und Anwendungen*. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 29f in Kruse (2014), S. 171f.

38 Vgl. Kruse (2014). S. 222.

39 Vgl. Kruse (2014), S. 222 und S. 267.

40 Vgl. Kruse (2014), S. 232.

Aufbau wurde im Sinne Kruses in vier verschiedene Themenblöcke (1. Exil, ETA und deren Bedeutung); 2. Der Aushandlungsprozess; 3. Zivilgesellschaftliche und innenpolitische Prozesse; 4. Medien und öffentliche Aufmerksamkeit) strukturiert, die mit offenen Erzählaufforderungen begannen, so dass der Erzählperson die Möglichkeit gegeben werden konnte, eine eigenständige Positionierung und Strukturierung zum Thema vorzunehmen.[41] Ein zweiter Schritt bestand aus sogenannten Aufrechterhaltungsfragen, die den Redefluss der Erzählperson unterstützten. Im dritten Schritt konnten dann konkretere inhaltliche Nachfragen erfolgen, um Gesagtes zu vertiefen, zu präzisieren und weitere Themenpunkte anzusprechen. Aufrechterhaltungs- und Nachfragen waren insbesondere nötig, wenn InterviewpartnerInnen nur zögerlich oder ausweichend auf offene Fragen antworteten. Der Leitfaden folgte damit dem Prinzip vom „Offenen zum Strukturierenden", und zwar in jedem Themenblock aufs Neue, wobei der Offenheit stets Vorrang gegeben wurde.

Es handelte sich teils um sehr unterschiedliche InterviewpartnerInnen: Nicht nur trafen sie zu verschiedenen Aspekten und historischen Momenten Aussagen, sondern einige InterviewpartnerInnen gehörten im Aushandlungsprozess verschiedenen Akteursgruppen gleichzeitig oder mit zeitlichen Abständen an. Sie konnten somit die Interessen verschiedener Gruppen repräsentieren. Daher war der Leitfaden für diese Forschung eher als eine Art Fragenkatalog zu verstehen, aus dem letztlich im konkreten Fall je nach InterviewpartnerIn eine Fragenauswahl getroffen wurde. Jedes Interview erforderte zudem eine individuelle Vorbereitung und Recherche zur Person, wodurch sich zusätzlich für die Person spezifische Fragen ergaben. Im Rahmen des Leitfadens war eine dynamische und flexible Anwendung notwendig, da oft erst während des Interviews deutlich wurde, zu welchem Bereich der/die Befragte etwas sagen konnte bzw. wollte und dann dementsprechend die Fragen gestellt werden mussten.

41 Kruse (2014), S. 217f.

4.4. Das Interviewmaterial

Insgesamt bilden 101 Interviews mit zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren sowie sieben (ehemaligen) Exilanten der ETA (pm und m) den Korpus für die Analyse. Diese Interviews sind im Zeitraum von Dezember 2014 – Oktober 2016 in Deutschland, Spanien, der Schweiz, Russland und Mexiko persönlich, telefonisch oder schriftlich – bis auf eine Ausnahme – auf Spanisch von der Autorin selbst durchgeführt worden. 24 Interviews wurden aufgezeichnet, in den anderen Fällen waren es auf Wunsch der Befragten informelle Interviews, die jedoch ausführlich und möglichst wortwörtlich protokolliert wurden. Für Kruse ist nicht aufgezeichnetes Material datenschutzrechtlich heikel und u.U. nicht verwendbar, da die menschliche Erinnerungsfähigkeit zu Gedächtnisfehlern und Selektion neigt.[42] Das ausführliche Protokollieren schon während des Interviews, und zwar nicht nur des „*Was* gesagt wird", sondern auch des „*Wie* es gesagt wird" wirkte dem entgegen. Diese Einschränkung war nicht unerheblich für die mikrosprachliche Tiefe der Auswertung der informellen Protokolle, aber letztlich war den Bedürfnissen der Befragten hier Vorrang zu geben, denen eine vertrauensvolle Gesprächsatmosphäre wichtig war. Ohne Aufzeichnung fühlten sie sich in ihrer Ausdrucksweise „freier" und gingen offener mit Informationen um. Der Zugang zu InterviewpartnerInnen verlief am besten über GatekeeperInnen. Direkte Kontaktversuche waren allerdings auch in Mexiko, und noch häufiger in Spanien erfolgreich, was größtenteils der institutionellen Anbindung und akademischen Bearbeitung des Themas geschuldet war, die den meisten Befragten Vertrauen und Seriosität vermittelte. In einigen wenigen Fällen von vorrangig ehemals staatlichen Akteuren war kein Interview möglich, sei es wegen des hohen Alters oder wegen einer Ablehnung, über das Thema zu sprechen.

Die aufgezeichneten Interviews wurden mit Hilfe der Software *f4 transkript* transkribiert, da die Software den Transkriptionsprozess auf professionelle Weise beschleunigend unterstützt.[43] In der Literatur wird häufig die mangelhafte Transkription von Interviews kritisiert, da dies zu einer Verfälschung der Daten führt und die Analysetiefe von vornhe-

42 Vgl. Kruse (2014), S. 284.

43 Hierzu gehören z.B. das Abspielen in variablem Tempo, Autorücksprung und das automatische Versehen des Textes mit Zeitmarken.

rein stark einschränkt.[44] Daher-und auf Grund der Vielzahl informeller Protokolle-erfolgte die Auswertung der Interviews auf Basis vollständiger Transkripte, d.h. der Verschriftlichung des gesamten Wortlautes ohne Abkürzungsstrategien nach der von Kruse beschriebenen Methode.[45]

4.5. Anonymisierung der InterviewpartnerInnen

Bis auf wenige Ausnahmen bestanden die Befragten auf absolute Anonymität. Auch hier zeigte sich der schon weiter oben beschriebene fehlende öffentliche Umgang mit dem Thema. Im Rahmen dieser Arbeit wird aus den geführten Interviews daher nur anonym zitiert. Aus Gründen der Gleichberechtigung der Quellen wird dies ausnahmslos auf die gesamte Arbeit angewandt. Lediglich Zuordnungen zur Akteursgruppe werden genannt, wie z.B. „eine ehemalige Mitarbeiterin des Justizministeriums", was eine Verortung der Person ermöglicht, aber keine Rückschlüsse auf die Identität erlaubt. Auch wenn diese Anonymisierung in gewisser Weise die Transparenz des Forschungsprozesses einschränkt, muss an dieser Stelle dem Schutz der InformatInnen Vorrang gegeben werden.

5. Die Analyse des Datenkorpus

Die beschriebene Methodenvielfalt versuchte nicht nur, die Schwierigkeiten bei der Quellensuche und die Beschränkungen der einzelnen Methoden auszugleichen, sondern verfolgte das Ziel, Bibliographie, Archiv- und Pressematerial sowie Interviews während des Forschungs- und Auswertungsprozesses kritisch in Dialog zu setzen und zu kontrastieren. Das geschah z.B. durch die bewusste Konfrontation der InterviewpartnerInnen mit dem Archiv- und Pressematerial und den ständigen Abgleich von Informationen, um dadurch Fakten von Spekulationen zu trennen und eine komplexe Rekonstruktion der *win sets* und des Aushandlungsprozesses zu ermöglichen. Da nach wie vor weder von staatlicher Seite noch von ETA offen mit dem Thema umgegangen wird, kann es keinen Anspruch auf Vollständigkeit geben und Unklarheiten bzw. Widersprüche bleiben nicht aus. Um dennoch anhand des Datenkorpus

44 Vgl. Kruse (2014), S. 349.

45 Zu den Grundregeln des Transkribierens vgl. Kruse (2014), S. 359f.

eine Rekonstruktion der *win sets* sowie der Prioritäten und Strategien der beteiligten Akteure unter Berücksichtigung ihrer Vielschichtigkeit und Interessenskonflikte zu ermöglichen, erforderte die Auswertung des Materials besondere Analysetechniken, die auf diese Problematik eingingen. Bei der Auswertung der Interviews-und im weiteren Sinne des gesamten Textmaterials-wurde daher ebenfalls Kruses integratives Basisverfahren angewandt.[46]

Konkret wurde dies umgesetzt, indem zunächst in jedem Interview bzw. Text die sprachlich-deskriptive Analyse auf den drei Aufmerksamkeitsebenen der Pragmatik/Interaktion (Interviewdynamik, Rollenverteilungen, Positionierung von narrativen Figuren), der Syntaktik (Sprachlich-grammatikalische Besonderheiten) und der (Wort-)Semantik (Wortwahl, Metaphorik) erfolgten, die zusammen betrachtet werden müssen, da sie in Wechselbeziehung zueinander stehen und sowohl die *Wie*- als auch die *Was*-Ebene abbilden[47]. Diese Aufmerksamkeitsebenen wurden durch folgende konkrete forschungsspezifische Analyseheuristiken ergänzt:

Agencyanalyse: Agency wird hier im Sinne von Handlungs- und Wirkungsmächtigkeit verstanden, sowohl faktische als auch nur in der Vorstellung des Sprechenden existierende.[48] Bei der Analyse ging es darum zu sehen, wem Wirkungsmacht zugesprochen bzw. abgesprochen wurde, welche (Un-)Möglichkeiten der Handlung (Agentivierung/(Selbst-)Entmachtung) sahen die Befragten selbst bzw. bei anderen. Mit diesem Konzept wurden die subjektiven Vorstellungen erfasst, „*wer* (oder *was*) *wann wo wie was* zum Zustandekommen von Ereignissen beiträgt."[49] Hierunter fielen somit ebenfalls Darstellungen zu Strategien, Orten und Zeitpunkten der (Ver)Handlung. Die Zuschreibung von Agency bestimmte, an wen sich Strategien wie *targeting* richteten. Wenn z.B. ein Akteur sich mit seinem Anliegen an die Presse und an Menschenrechtsorganisationen richtete, dann weil er davon ausging, dass diese Agency besitzen, um die Verhandlungen zu beeinflussen, unabhängig davon, ob dies tatsächlich der Fall war. *Tying hands* Strategien bildeten hingegen eine Form von Selbstentmachtung, da der Akteur seine Handlungsmacht negierte.

---

46 Vgl. Kruse (2014), S. 475.

47 Vgl. Kruse (2014), S. 479ff und S. 556ff.

48 Vgl. Kruse (2014), S. 502ff.

49 In: Kruse (2014), S. 504.

Positioninganalyse: Die Positioninganalyse geht Hand in Hand mit der Agencyanalyse und versucht herauszuarbeiten, wie Akteure den sozialen Raum betrachten, wo sie sich und andere darin positionieren (Selbst- und Fremdpositionierung) und wie sich ihre Beziehung zueinander verhält und ausgehandelt wird.[50] Über Positionierungen drückt der Sprecher ebenfalls seine eigenen sowie die dem anderen zugeschriebenen Interessen, Präferenzen und Konflikte aus. In Ergänzung zur Agency ging es bei der Positioninganalyse darum zu sehen, wie Akteure im Akteursfeld positioniert waren. Wenn ein Akteur sich wie im o.g. Beispiel an die Presse und an Menschenrechtsorganisationen wandte, nicht jedoch an RegierungsbeamtInnen, dann tat er dies nicht nur aufgrund von Agencyzuschreibungen. Er glaubte, bei der Presse und den Menschenrechtsorganisationen Verbündete suchen zu müssen, weil er z.B. aufgrund seiner Position keinen Zugang zu RegierungsbeamtInnen hatte oder sie als GegnerInnen betrachtete.

Argumentationsanalyse: Hierbei geht es darum zu erforschen, mit welchen sprachlichen Strategien von (De)Legitimationen der Sprecher sich ausdrückt, was er in Frage stellt und was nicht, welche Argumentationsmuster er benutzt, wie Schlüsse gezogen werden und welche Autoritäten und Referenzen zur Legitimation herangezogen werden.[51] Ein Beispiel dafür ist die Legitimation einer Gesetzesänderung mit Verweis auf das internationale Recht, in dem die Gesetzesänderung schon existiert. Wenn diese nicht individuelle Positionierungen einzelner Sprecher abbilden, sondern überindividuelle Regeln der Herstellung sozialer Wirklichkeit darstellen, spricht Kruse von Diskursen.[52] Darunter fällt z.B. die Legitimation politischer Entscheidungen mit dem Verweis auf das vermeintliche „nationale Interesse“. Wenn diese Argumentationsmuster die vier Komponenten (Problemdefinition, Ursachenzuschreibung, moralische Bewertung und Handlungsempfehlung) kohärent beinhalten und keine rivalisierenden Deutungsmöglichkeiten angeboten werden, handelt es sich um ein *Framing* (s. auch Kapitel 2.2.1.). Besonderes Augenmerk lag in der vorliegenden Analyse darauf, wie der „Verhandlungsgegenstand“ ETA/Exil von den beteiligten Akteuren definiert wurde und welche Argu-

50 Vgl. Kruse (2014), S. 509ff.

51 Vgl. Kruse (2014), S. 513.

52 Vgl. Kruse (2014), S. 518ff und S. 537f.

mentations- und Legitimationsstrategien in den Verhandlungen und bei den politischen Entscheidungen angewandt wurden.

Tabuisierungen/Enttabuisierungen: Eine weitere Analyseheuristik, die sich aus dem Forschungsprozess ergab, betrifft die Analyse von Tabus, die „heute meistens etwas betreffen, was nicht getan, gesagt, gedacht, gefühlt, auch nicht gewusst und berührt werden darf – dennoch aber machbar, sagbar, denkbar, fühlbar, erkennbar und berührbar ist. […] Tabus markieren also Grenzen des Handelns, Redens und Denkens."[53] Diese Grenzen des Sprechens und Handelns oder umgekehrt ihre bewusste Überschreitung im Auswertungsprozess zu beleuchten, liefert Erkenntnisse über die Art und Weise, wie mit dem Thema auf politischer, medialer und persönlicher Ebene umgegangen wird, welche Themen in die Argumentation bzw. in diskursive Strategien oder *Frames* einfließen (können) und welche ausgelassen werden. Diese Tabuisierungen traten z.B. bei der Ausübung von Gewalt auf, die in der Regel verschwiegen wurde, nicht aber beim Erleiden von Gewalt, die durchaus ausgedrückt wurde. Gleichzeitig fand eine Reflektion über den Redeprozess statt, denn das Ende der Gewalt der ETA bedeutete für viele die Möglichkeit sprechen zu können, ohne Angst vor den Konsequenzen zu haben („¿Qué me van a hacer ahora?").[54]

Im darauf folgenden Analyseschritt ging es darum, zentrale Motive und zentrale Thematisierungsregeln zu erkennen, d.h. solche, die ein Bündel sprachlich-kommunikativer Phänomene darstellten, die in zentralen Passagen des Interviews auftauchten und sich konsistent über mehrere thematische Passagen hinweg zeigten, also die spezifische Fallstruktur des Interviews oder des Textes, die es von anderen unterschied oder in denen es anderen ähnelte.[55] Dies ermöglichte im letzten Schritt den kontrastierenden Vergleich zwischen den Interviews/Texten und schließlich eine komplexe Rekonstruktion der konkurrierenden Deutungen, Prioritäten und Strategien der beteiligten Akteure im *win set*.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die wörtlich zitierten Passagen aus den Interviews wie gehört dargestellt sind. Lediglich Ähs,

---

53 In: Schröder, Hartmut (2012): „Tabu, Tabuvorwurf und Tabubruch im politischen Diskurs". In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (5-6). Online verfügbar unter http://www.bpb.de/apuz/75862/tabu-tabuvorwurf-und-tabubruch-im-politischen-diskurs?p=all, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

54 Vgl. Aussage eines Exilanten der ETA in Mexiko in einem Interview mit der Autorin am 03.-05.10.2015 und 23.-24.04.2016, Interview Nummer 29.

55 Vgl. Kruse (2014), S. 563f.

Räuspern u. Ä. wurden gestrichen, um den Lesefluss zu verbessern, sofern die Beibehaltung keinen analytischen Mehrwert bedeutete.

6. Strukturierung der Analyse

Der empirisch-analytische Hauptteil der Arbeit gliedert sich in zwei Kapitel (IV und V). In Kapitel IV werden die Etablierung und Aufrechterhaltung des Exils und in Kapitel V der Politikwechsel dargestellt. Jedes Kapitel ist in verschiedene Verhandlungsphasen unterteilt, die wiederum in die Darstellung der jeweiligen *win sets* und Verhandlungen gegliedert sind. Sowohl Kapitel IV als auch Kapitel V werden durch ein Zwischenfazit abgerundet.

Bisherige Studien zum *two-level game* beziehen sich auf eine konkrete Verhandlungssituation. Wäre dies in der vorliegenden Arbeit der Fall würde eine Strukturierung nach den drei von Putnam genannten Faktoren zur *win-set*-Bestimmung (Vgl. II-2.1.) Sinn ergeben. Da die Arbeit jedoch diachron die langfristigen Aushandlungsprozesse darstellt, schien eine analytisch-chronologische Gliederung für das Verständnis und den Lesefluss adäquater als eine rein analytische Strukturierung. Dies liegt zudem in der Methodenauswahl begründet: Das bisher unbearbeitete empirische Material und die Methode des *process tracing* erforderten gewisse Narrative zur Rekonstruktion der *win sets*, um die Zusammenhänge und sich gegenseitig bedingenden Faktoren darzustellen.

Konkret bedeutet dies, dass jedes Unterkapitel mit einer zusammenfassenden Annahme über das *win set* oder die Verhandlungssituation beginnt. Daraufhin folgt die empirische Rekonstruktion des jeweiligen *win set* oder der jeweiligen Verhandlung. Daran schließt sich die Analyse der empirischen Rekonstruktion an. Der Vorteil dieser Trennung von Empirie und Analyse ist, dass der/die LeserIn transparent den Rekonstruktions- und Analyseprozess nachvollziehen kann und die durch das *two-level game* vorgegebene analytische Strukturierung im Rahmen der chronologischen Darstellung aufrechterhalten bleibt. Das bedeutet zwar eine Unterbrechung der Narrative, aber im Rahmen dieser Arbeit schien es aus den genannten Gründen die sinnvollste Gliederung zu sein.

IV)
ETAs Exil in Mexiko als politische Option der Konfliktlösung (1977-1989)

Zwischen 1977 und 1989 entwickelt sich Mexiko zum Exilland der ETA. In diesem Kapitel werden die spezifischen Akteurs- und Interessenskonstellationen analysiert, die das spanische und mexikanische *win set* und die zwischenstaatlichen Verhandlungen um das Exil der ETA in diesem Zeitraum prägen. Ziel ist es darzustellen, auf welche Weise sich im spanischen *win set* die Exilierung von Mitgliedern der ETA als Handlungsoption zur Konfliktlösung durchsetzt und welche Bedingungen im mexikanischen *win set* dieses Exil ermöglichen. Zeitlich gliedert sich die Etablierung und Aufrechterhaltung des Exils in fünf Phasen, die im Folgenden jeweils empirisch und analytisch dargestellt werden.

1. Von der Annäherung zur Kongruenz der *win sets*: Die Verhandlungen um die erste Exilgruppe der ETA in Mexiko (1977)

1.1. Spaniens *win set* zwischen politischen Reformen und dem Kampf um Amnestie: Exil als Kompromissformel (Spa A)

Im Rahmen des Übergangs von der Diktatur zur Demokratie etabliert sich 1977 die Exilierung von Mitgliedern der ETA als politische Option im spanischen *win set.* Bei diesem Exil handelt es sich um eine Kompromisslösung zwischen den gesellschaftlichen Forderungen nach Amnestie für politische Häftlinge und ExilantInnen und dem Widerstand franquistischer Kräfte gegen deren Freilassung bzw. Rückkehr.

1.1.1. *Das Problem der politischen Häftlinge im spanischen Demokratisierungsprozess*

Als Adolfo Suárez im Juli 1976 – damals noch relativ unbekannt – von König Juan Carlos I. zum Ministerpräsidenten ernannt wurde, sah er sich der Skepsis der politischen Klasse ausgesetzt, schließlich hatte er seine Karriere innerhalb der franquistischen Strukturen des *Movimiento* gemacht.[1] Zudem forderte eine breite gesellschaftliche und oppositio-

1 Vgl. Letamendia, Francisco (1994a): *Historia del nacionalismo vasco y de E.T.A. E.T.A en el franquismo (1951-1976).* San Sebastián: R&B Ediciones, S. 438.

nelle Koalition politische Freiheiten. Wie es der damalige Innenminister Rodolfo Martín Villa (Juli 1976-April 1979) ausdrückt, war sich Suárez Regierung jedoch durchaus dieser kritischen Situation und der Notwendigkeit nach Veränderungen bewusst:

> „Y lo que se percibía con más claridad era la demanda que se resumía en el lema ‚libertad, amnistía y estatuto de autonomía'. Aunque para ser más exactos, el estatuto de autonomía se demandaba sobre todo en Cataluña, en el País Vasco – donde ETA vinculaba su actividad terrorista a la reivindicación independentista – y en Galicia. Las palabras *libertad* y *amnistía* concretaban lo que en aquellos momentos se reclamaba de manera más general, y por tanto aquello a lo que el Ejecutivo debía proporcionar una respuesta adecuada. Lo que el país pedía era libertad, que se sacara de la cárcel a los presos políticos y que los exiliados pudieran regresar a España. Eso era lo esencial."[2]

Suárez reagierte auf diese Forderungen im September 1976 mit dem Ausrufen einer politischen Reform. In einer Nachricht an das Volk beschrieb er die Richtung für den politischen Wandel, um der Situation im Land gerecht zu werden.[3] So kündigte er Gesetzesänderungen und allgemeine Wahlen bis spätestens Juni 1977 an, um Demokratie, Pluralismus und öffentliche Freiheiten in Spanien einzuführen.[4] Besonders wichtig war ihm, dass der Wandel sich strikt an das Gesetz halten und nur auf der Grundlage von legalen Veränderungen stattfinden würde. Dadurch erteilte er radikalen und gewalttätigen Kräften-sei es von Staatsseite oder von zivilgesellschaftlicher Seite-eine deutliche Absage: Er lehnte sowohl die Politik eines politischen Bruchs als auch einer franquistischen Kontinuität ab. Teil seiner politischen Reform war die Errichtung der parlamentarischen Monarchie, wodurch er die Versöhnung der spanischen Gesellschaft erzielen wollte. Er rief in seiner Erklärung zu einem gesellschaftlichen Konsens für Demokratie und Frieden jenseits von Partikularinteressen auf. Die Monarchie wurde hierbei nicht mehr infrage gestellt, obwohl König Juan Carlos I. noch von Franco als Nachfolger be-

---

2 In: Martín Villa, Rodolfo (2013): *Claves de la Transición. El cambio de la sociedad, la reforma en la política y la reconciliación entre los españoles*. Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, S. 56.

3 Vgl. Suárez Adolfo (1976): „Mensaje del 10 de septiembre de 1976 sobre la Ley para le Reforma Política". In: Fundación Transición Española. Online verfügbar unter http://www.transicion.org/ESPECIAL_ADOLFO_SUAREZ/DISCURSOS.html, zuletzt geprüft am 07.02.2017.

4 Vgl. Suárez (1976), S. 1ff.

stimmt worden war und sich keiner demokratischen Wahl unterzogen hatte. Wie Suárez selbst in einem Interview 1995 erklärte, war dies der Tatsache geschuldet, dass ein Referendum über Monarchie oder Republik laut damaligen Umfrageergebnissen der Republik Vorrang gegeben hätte.[5] In diesem Sinne sicherte das *Ley para la Reforma Política* nicht nur die politische Öffnung, sondern auch die Monarchie als Staatsform. Dieses Gesetz erhielt trotz Kritik an seinem undemokratischen Ursprung breite Zustimmung und wurde am 18.11.1976 zunächst von den *Cortes franquistas* angenommen und dann im Referendum am 15.12.1976 von der spanischen Bevölkerung ratifiziert.[6] Den Hoffnungen der Opposition auf einen „demokratischen Bruch" statt einer „paktierten Reform" wurde mit diesem Gesetz allerdings ein Ende gesetzt.[7]

Die Forderungen nach Amnestie für politische Häftlinge verstummten hingegen nicht. So hatte es zwar schon im Juli 1976 durch die spanische Regierung Begnadigungen (*indultos*) für politische Verbrechen gegeben, von der aber alle Häftlinge ausgeschlossen wurden, die wegen versuchten oder gelungenen Attentaten auf Personen verurteilt worden waren.[8] Dadurch verblieb ein Großteil der Häftlinge, die wegen Terrorismus[9] vor Gericht gestellt worden waren, im Gefängnis.[10] In den nächsten Monaten verstärkten sich die Forderungen zivilgesellschaftlicher und parlamentarischer Gruppen nach Amnestie.[11] Dies hing damit zusammen, dass ETAs Aktivität in der damaligen Zeit vorrangig als Opposition gegen das Francoregime verstanden wurde. Die Mehrheit ging davon aus, dass sie ihre Gewalt mit der Einführung der Demokratie als Staatsform einstellen und sich als Partei etablieren würde.[12] Dabei handelte es sich um eine weitverbreitete Fehleinschätzung des Konfliktes, denn ETAs Ziele waren nicht nur gegen Francos Regime gerichtet, sondern in ers-

---

5 Vgl. Gil, Andrés (2016): „Adolfo Suárez, el referéndum frustrado y la monarquía precocinada". In: *eldiario.es*, 21.11.2016. Online verfügbar unter http://www.eldiario.es/politica/Adolfo-Suarez-referendum-frustrado-monarquia_0_582692352.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

6 Vgl. Letamendia (1994a), S. 462.

7 Vgl. Letamendia (1994a), S. 464.

8 Vgl. Letamendia (1994a), S. 447.

9 An dieser Stelle muss hervorgehoben werden, dass zu diesem Zeitpunkt auch wegen Terrorismus Verurteilte als politische Häftlinge galten. Vgl. Martín Villa (2013), S. 73.

10 Vgl. Escrivá, María Angeles (1998): *El camino de vuelta. La larga marcha de los reinsertados de ETA*. Madrid: El País/Aguilar, S. 31.

11 Vgl. Letamendia, Francisco (1994b): *Historia del nacionalismo vasco y de E.T.A. E.T.A en la transición (1976-1982)*. San Sebastián: R & B Ediciones, S. 16.

12 Vgl. Whitfield (2014), S. 44f.

ter Linie auf die nationale Selbstbestimmung des Baskenlandes, welche sie jedoch in der Umsetzung der *Transición* nicht realisiert sahen. Deshalb führten Teile der ETA ihre Aktivität nach den Amnestierungen und den Wahlen 1977 fort. Diese Fehleinschätzung trug somit dazu bei, dass nicht nur ETA, sondern auch die parlamentarische und zivilgesellschaftliche Opposition weitreichendere Maßnahmen von Suárez Regierung forderten und das Thema der Amnestie weiterhin öffentlich debattiert wurde.[13] Im Baskenland häuften sich die Demonstrationen und Hungerstreiks, und nicht selten folgten gewalttätige Auseinandersetzungen mit den staatlichen Sicherheitskräften. In den Gefängnissen kam es unter den Häftlingen der ETA ebenfalls zu Aufständen, die mit Isolations- oder Einzelhaft bestraft wurden. Folge war eine noch stärkere Radikalisierung von Häftlingen, ihren Angehörigen und der baskischen Gesellschaft.[14] Schließlich machten RepräsentantInnen der politischen Kräfte im Baskenland gegenüber Suárez deutlich, dass ihre Beteiligung an den Wahlen von einer Amnestie abhängen würde.[15] Darunter befand sich auch die PNV unter Präsident Carlos Garaikoetxea, welcher eine Freilassung der Häftlinge bis zum *Aberri Eguna*, dem baskischen Nationalfeiertag im April 1977 forderte.[16] Einige baskische Institutionen baten den König sogar öffentlich um die Amnestie der politischen Häftlinge und ExilantInnen.[17]

Unterdessen begannen im Dezember 1976 geheime Gespräche zwischen Suárez Regierung unter der Leitung von Staatssekretär José Manuel Otero Novas und zunächst nur ETA *político militar* (ETApm) in Genf.[18]

ETA hatte sich schon 1974 in zwei Flügel gespalten: ETA *político militar* (ETApm) und ETA *militar* (ETAm).[19] Schätzungen gehen davon aus, dass es Ende 1974/Anfang 1975 ca. 200-300 aktive Mitglieder von ETApm gab, jedoch nur ca. 40 von ETAm. ETApm war somit zu diesem Zeitpunkt der wichtigere und einflussreichere Teil der Organisation.[20] Einer der Hauptdiskussions-

13 Vgl. Letamendia (1994a), S. 447 und Martín Villa (2013), S. 73.
14 Vgl. Escrivá (1998), S. 34.
15 Vgl. Martín Villa (2013), S. 74.
16 Vgl. Escrivá (1998), S. 37.
17 Vgl. Escrivá (1998), S. 35.
18 Vgl. Clark (1990), S. 76.
19 Vgl. Clark (1990), S. 10.
20 Vgl. Letamendia (1994a), S. 399.

punkte zwischen beiden Fraktionen war, ob und inwieweit mit der spanischen Regierung verhandelt werden sollte.[21] Innerhalb von ETApm gab es Fraktionen, die ein Ende des bewaffneten Kampfes befürworteten und die politische Legalität suchten. Sie gründeten im Herbst 1976 die Partei *Euskal Iraultzale Alderdia* (EIA), die innerhalb der baskischen Koalition *Euskadiko Ezkerra* (EE) bei den Wahlen im Juni 1977 antrat.[22]

Die Bedingungen für ein mögliches Abkommen zwischen der Regierung und ETA wurden beim ersten Treffen festgelegt: Während die Regierung den Waffenstillstand der ETA forderte, nannte ETApm die totale Amnestie und Legalisierung aller politischen Parteien als Voraussetzung. Anfang 1977 fand ein zweites Treffen statt, bei dem auch Vertreter von ETAm anwesend waren. Obwohl daraus keine konkreten Abkommen entstanden, erklärte ETApm während der Wahlkampagne einen Waffenstillstand, solange ihre Häftlinge amnestiert würden. ETAm hingegen machte keine Zugeständnisse, schloss aber weitere Verhandlungen nicht aus. In einem internen Dokument erklärte ETAm, dass sie der Regierung kommuniziert hätten, Verhandlungen lediglich direkt über alle baskischen Häftlinge in den Gefängnissen zu führen, die wegen Bluttaten (*delitos de sangre*) verurteilt worden waren.[23] Da sich allerdings zu dem Zeitpunkt mehr Häftlinge von ETApm im Gefängnis befanden, war für ETApm die Frage der Häftlinge wichtiger und die Verhandlungsbereitschaft mit der Regierung größer. Nur wenige Häftlinge gehörten ETAm an, dafür hatte dieser Teil der Organisation umso mehr Exilierte im Nordbaskenland in Frankreich. ETAms Präferenzen lagen dadurch bei der Lösung des Exils, weshalb sie neben der Freilassung der Häftlinge eine Rückkehr der ExilantInnen nach Spanien forderten.[24] Trotz der breiten Koalition für weitere Amnestierungen bestand eine konstante Opposition des Militärs und der Sicherheitskräfte, die hauptsächlich Opfer der ETA wurden und den politischen Öffnungskurs der Regierung Suárez, stets mit Argwohn beäugten.[25] Suárez brauch-

21 Vgl. Clark (1990), S. 10.

22 Vgl. Clark (1990), S. 77-79.

23 Vgl. Letamendía (1990b), S. 39; und Ugarte, Ángel; Medina, Francisco (2005): *Espía en el País Vasco*. Barcelona: Plaza & Janés, S. 286.

24 Vgl. Escrivá (1998), S. 40.

25 Vgl. Ónega, Fernando (2013): *Puedo prometer y prometo. Mis años con Adolfo Suárez*. Sechste Auflage. Barcelona: Plaza & Janés, S. 267ff; und Aussage eines Regierungsbeamten des Justizministeriums unter Suárez in einem Interview mit der Autorin am 15.07.2016, Interview Nummer 64.

te jedoch ihre Zustimmung im Ministerrat, um weitere Amnestierungen durchzuführen. Darüber hinaus unterlag Terrorismus damals der Rechtsprechung von Militärgerichten.[26] Besonders hoch war der Widerstand gegen die Freilassungen bei den Verurteilten, die 1973 das Attentat auf den Regierungschef Luis Carrero Blanco durchführten.[27] Allerdings hatte der Anwalt der Häftlinge Juan María Bandrés in einem Gespräch mit Suárez deutlich gemacht, dass ohne eine Lösung des Häftlingsproblems die nationalistischen Parteien im Baskenland von den Wahlen zurücktreten könnten.[28] Suárez war sich bewusst, dass die Wahlen nur ein Erfolg sein würden, wenn die Wahlbeteiligung im Baskenland gesichert wäre. Daher war er bereit, den Forderungen der Gegenspieler nachzukommen und bis zu den Wahlen alle politischen Häftlinge aus den Gefängnissen zu entlassen.[29] Dabei galt es zu verhindern, dass es zu einem Aufstand oder Staatsstreich des Militärs und einer Rückkehr zur Diktatur käme.[30] Suárez beauftragte den Justizminister Landelino Lavilla (Juli 1976-April 1979) damit, eine juristische Lösung für das Problem der verbleibenden Häftlinge zu finden. Zunächst habe laut eines ehemaligen Regierungsbeamten des Justizministeriums dort auch keine Bereitschaft zu weiteren Maßnahmen bestanden, da Aufruhr in den Gefängnissen befürchtet worden sei.[31] Es sei dem Justizminister jedoch schließlich in persönlichen Gesprächen gelungen, die Repräsentanten des Militärs zu überzeugen und ihren Widerstand im Ministerrat zu brechen, indem er die Freilassung der Häftlinge als notwendige Maßnahme zur Heilung des Landes und des Zusammenlebens aller Spanier bezeichnet habe. Im Gegenzug habe er versprochen, die Militärgerichte von der Rechtsprechung beim Terrorismus zu befreien, wodurch er sie für sich habe gewinnen können. Dieses Versprechen wurde 1977 mit der Gründung der *Audiencia Nacional* umgesetzt.[32]

26 Vgl. Interview Nummer 64.

27 Vgl. Castro, Raimundo (1998): *Juan María Bandrés. Memorias para la paz*. Madrid: HMR Hijos de Muley-Rubio, S. 148.

28 Vgl. Oreja, Marcelino (2011): *Memoria y esperanza. Relatos de una vida*. Erste Auflage. Madrid: La Esfera de los Libros (Biografías y memorias), S. 170.

29 Vgl. Escrivá (1998), S. 51.

30 Vgl. Ónega (2013), S. 271.

31 Vgl. Interview Nummer 64.

32 Vgl. Boletín Oficial del Estado (1977): *Real Decreto-ley 1/1977, de 4 de enero, por el que se crea la Audiencia Nacional*, 04.01.1977, in: Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Presidenciales, Agencia Estatal Boletín del Estado. Online verfügbar unter: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1977-166, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Die vom Justizminister ausgearbeitete Lösung erfolgte in zwei Schritten: Zum einen erweiterte am 14. März 1977 ein erneutes Dekret des Königs und der Regierung die Begnadigungen, das die Zustimmung im Ministerrat erhielt und sich nun auch auf versuchte Attentate bezog.[33] Dadurch konnten zahlreiche baskische Häftlinge das Gefängnis verlassen. Im Prinzip verblieben nur diejenigen, die direkt für Attentate verurteilt worden waren, bei denen Personen geschädigt oder ermordet wurden.[34] Da bei diesen der Widerstand durch das Militär gegen eine Freilassung besonders hoch war, blieb laut Escrivá nur die Möglichkeit, sie zu exilieren:

> „El problema era conceder medidas de gracia para los presos políticos vascos sin que la excarcelación de terroristas con delitos de sangre irritase a la ultraderecha. Y la única solución era no poner a los etarras en la calle, sino fuera del país."[35]

Für letztere habe der Justizminister schließlich die Anwendung von Begnadigungen (*indultos*) und der Umwandlung der Strafe in Exilierung (*extrañamiento*[36]) gemäß dem spanischen Strafgesetzbuch von 1973 vorgeschlagen, wie der interviewte ehemalige Regierungsbeamte des Justizministeriums erklärte.[37] Da dieses jedoch strenggenommen keine erneute Verurteilung von Häftlingen bzw. die Umwandlung der Strafe in *extrañamiento* erlaubte, war ein Pakt mit den Häftlingen nötig.[38] Die Regierung begnadigte die Häftlinge, im Gegenzug mussten sie dafür das Land verlassen. Mit Hilfe von Juan María Bandrés wurde die Haltung der beiden Fraktionen der ETA sowie der Häftlinge konsultiert, die zwar nicht begeistert über die Exilierungen waren, aber sahen, dass sie niemand aufhalten würde, nach den Wahlen ins Baskenland zurückzukehren.[39] Laut Escrivá war Miguel Castells Arteche, Anwalt und später auch Militant von der ETAm nahestehenden Partei *Herri Batasuna* (HB) an den Verhandlungen beteiligt, auch wenn er dies nicht bestätigte, da er

33 Vgl. Martín Villa (2013), S. 73; und Oreja (2011), S. 170f.
34 Vgl. Escrivá (1998), S. 44.
35 In: Escrivá (1998), S. 54.
36 Zur Definition von *extrañamiento* siehe Kapitel I-2.
37 Vgl. Interview Nummer 64.
38 Vgl. Escrivá (1998), S. 53.
39 Vgl. Escrivá (1998), S. 50.

öffentlich eine bedingungslose Amnestie verteidigte.[40] Letztlich hätten jedoch wohl selbst Häftlinge, die später in HB aktiv waren, die Maßnahme der Freilassung unter Anwendung von *extrañamiento* akzeptiert. Und das, obwohl ETAM offiziell jegliche Exilierungen als Lösungsstrategie ablehnte:

> „Se oye hablar insistentemente de un Proyecto del Gobierno según el cual los presos vascos acusados de ejecuciones serían exiliados o confinados en algún lugar remoto del Estado Español. Queremos dejar claro que esta solución no es válida. […] LA AMNISTIA TOTAL SUPONE EL DERECHO DE TODOS LOS PRESOS Y EXILIADOS A REGRESAR A SUS HOGARES CON TODOS LOS DERECHOS CIUDADANOS."[41]

Laut dem interviewten ehemaligen Regierungsbeamten des Justizministeriums sei der Regierung durchaus bewusst gewesen, dass sie nicht die Rückkehr der *extrañados* innerhalb kürzester Zeit nach Spanien würde verhindern können.[42] Es sei aber als notwendige Maßnahme angesehen worden, um den eingeschlagenen Weg des politischen Wandels fortzuführen. Der Interviewte bezeichnete es als klugen und gewagten Schritt, der weder einen Aufstand provoziert noch den Prozess zurückgedreht habe.[43] Es sei der Regierung bei dieser Entscheidung nicht um Gerechtigkeit gegangen, sondern in erster Linie um politische Zweckmäßigkeit, um in dieser Ausnahmesituation die Gefängnisse zu leeren, wie ein ehemaliger Regierungsbeamter des Innenministeriums berichtete.[44] Die praktische Umsetzung der Exilierungen lag daraufhin in den Händen des Innenministeriums und des Außenministeriums. Außenminister Marcelino Oreja selbst bat verschiedene Länder um die Aufnahme der Häftlinge.[45]

---

40 Vgl. Escrivá (1998), S. 55.

41 In: Punto y Hora (1977): „Habla E.T.A. Militar". In: *Punto y Hora*, 21.03.-06.04.1977, (14-16), S. 14f.

42 Vgl. Interview Nummer 64.

43 Vgl. Interview Nummer 64.

44 Vgl. Aussage eines Regierungsbeamten des Innenministeriums unter Suárez im Interview mit der Autorin am 14.06.2016, Interview Nummer 55.

45 Vgl. Oreja (2011), S. 170f.

1.1.2. *Exil als Kompromissformel im spanischen win set (Spa A)*

Das spanische *win set* erfährt nach Francos Tod eine Öffnung, da die Interessen einer Vielzahl von zivilgesellschaftlichen Akteuren berücksichtigt werden und dem *win set* ein politisch-gesellschaftlicher Aushandlungsprozess zugrunde liegt, bei dem die Regierung mit allen politischen Kräften im Land im Dialog steht. Auch wenn die konkreten Verhandlungen im Geheimen stattfinden, machen die einzelnen Akteure ihre Forderungen und Präferenzen dennoch in den Medien öffentlich.

Entscheidender Akteur des spanischen *win set* ist Adolfo Suárez, dessen *acceptability set* sich durch den Willen zur politischen Reform bei gleichzeitiger Ablehnung radikaler Kräfte auszeichnet. Sein Ziel ist ein breiter Konsens für die angestrebte politische Reform, um die radikalen Kräfte im Staat politisch zu isolieren. Aus diesem Grund ist er zu Zugeständnissen an die gemäßigten gesellschaftlichen Kräfte bereit, denen es zu diesem Zeitpunkt gelingt, eine breite Koalition unabhängig von Partikularinteressen für eine Amnestie der politischen Häftlinge zu mobilisieren. Mit der glaubhaften Drohung, die Wahlen zu boykottieren, bzw. im Falle der ETA, die Gewalt fortzuführen, gefährden sie den Erfolg von Suárez, angestrebter politischer Reform. Ein entscheidender Faktor liegt in der gemeinsamen Ablehnung des Franquismus, wobei ETA als das Symbol des Antifranquismus betrachtet wird.[46] Dies vereint die Akteure über ideologische Grenzen hinweg in ihren Forderungen. Grund dafür ist insbesondere die Tatsache, dass zu diesem Zeitpunkt der Konflikt mit der ETA als politischer Konflikt und die Häftlinge der Organisation als politische Häftlinge betrachtet werden. Ohne diese breite gesellschaftliche Unterstützung ist es fraglich, ob es ETA gelungen wäre, ihre Häftlinge aus den Gefängnissen zu holen. Trotz der offiziellen, ablehnenden Haltung – insbesondere von ETAm – was die Exilierungen betrifft, stimmen die Häftlinge der ETA letztlich dieser Maßnahme zu, um das Gefängnis verlassen zu können. Hierbei wird deutlich, dass trotz Abweichungen von den Maximalforderungen und dem offiziellen Diskurs die Kompromisslösung des Exils inoffiziell von allen beteiligten Akteuren akzeptiert und ein informeller Konsens hergestellt wird.

46 Vgl. auch Aranzadi, Juan (1994): „Violencia etarra y etnicidad". In: Ayer (Violencia y política en España) (13), (189-209), S. 203.

Ein wichtiger und mächtiger Vetospieler ist das Militär bzw. die staatlichen Sicherheitskräfte, deren Vetofunktion im Ministerrat die Ratifizierung[47] der Amnestierungen blockiert. Obwohl die Entscheidungsgewalt und die Initiative zur Lösung der Häftlingsfrage letztlich bei Adolfo Suárez liegen, sind seine Minister und Regierungsbeamten für die Ausführung zuständig. So kann erst durch geschicktes *targeting* verschiedener Repräsentanten des Militärs durch den Justizminister sowie unter Rückgriff auf die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Strafgesetzbuches die Kompromisslösung der Exilierung ausgehandelt werden. Hierbei fungiert die Restrukturierung der Verantwortlichkeiten bei der Rechtsprechung von Terrorismus vom Militär zur *Audiencia Nacional* als *side-payment.* Obwohl es sich letztlich bei der Exilierung um ein informelles Abkommen zwischen den involvierten Akteuren handelt, wird sie über formale Mechanismen der Ratifizierung (Ministerrat) und Umsetzung (Begnadigungen und *extrañamiento*) abgewickelt. Auf Grund dieser legalen Absicherung erfüllt es die Vorgabe von Suárez *acceptability set*, einen politischen Bruch zu verhindern. So erfolgen die Freilassungen nicht auf Grund einer Kritik an der franquistischen Verfolgung und Inhaftierungspraxis oder einer Revision der Urteile, sondern über Begnadigungen. Diese haben den symbolischen Charakter eines Aktes staatlicher „Gnade" auf dem Wege zur nationalen Versöhnung. Der Regierung und selbst dem Militär erlaubt es eine geschickte Positionierung als Agenten der Versöhnung, ohne sich kritisch mit der franquistischen Vergangenheit auseinandersetzen zu müssen.

Gleichzeitig wird deutlich, dass das spanische *win set* bzw. die ausgehandelte Kompromissformel des Exils allein mit nationalen Ressourcen nicht realisierbar ist, sondern externe Unterstützung durch andere Länder braucht, die das Exil aufnehmen. Es findet also eine Verschiebung des Themas auf die außenpolitische Ebene statt.

47 Es sei noch einmal darauf hingewiesen, dass Ratifizierung im Sinne des *two-level game* im weitesten Sinne als Zustimmung verstanden wird, unabhängig davon, ob es sich um formale Mechanismen der Ratifizierung durch das Parlament etc. oder die informelle Zustimmung der beteiligten Akteure handelt. (Vgl. II-2.1.)

1.2. Adolfo Suárez und López Portillo als Initiatoren eines postfranquistischen Exils der ETA in Mexiko

Um die Kompromissformel des Exils umzusetzen, bittet Adolfo Suárez den mexikanischen Präsidenten José López Portillo um die Aufnahme einer Gruppe von Mitgliedern der ETA in Mexiko. Durch die Zustimmung López Portillos trotz interner Widerstände etablieren beide Präsidenten eine transnationale Allianz und initiieren die Entstehung eines postfranquistischen Exils der ETA in Mexiko.

1.2.1. *Adolfo Suárez, Petition zur Aufnahme von Mitgliedern der ETA in Mexiko*

Während in Spanien die Bedingungen für die Amnestierungen verhandelt wurden, legte Adolfo Suárez zwischen dem 24.-26.04.1977 beim ersten offiziellen Staatsbesuch in Mexiko nach Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen den Grundstein für eine Neuordnung der bilateralen Beziehungen.[48] Mexiko hatte seit Ende des Spanischen Bürgerkriegs 1939 bis zum 18.03.1977 nur zur Republikanischen Exilregierung politische Beziehungen unterhalten, ohne jemals das Regime Francos offiziell anzuerkennen.[49] Während seines Staatsbesuches warb Suárez für sein Projekt der politischen Reform und versuchte die Skepsis Mexikos gegenüber den spanischen Demokratisierungsbestrebungen aus dem Weg zu räumen. Gleichzeitig bat er um Unterstützung beim Konflikt mit der ETA:

> „El primer presidente español en visitar México y solicitar apoyo en el tema de los ETAS fue Adolfo Suárez el que en México soltó aquella frase ‚ESPAÑA OS SORPRENDERÁ‘ […].Siendo el primer presidente de gobierno, en México había muchas dudas de las posibilidades de España de salir del marasmo franquista, mucho escepticismo. Así él condensó sus garantías.“[50]

48 Vgl. Navalón, Antonio (2014): „El presidente español viajó México [sic], en su primera visita oficial como paso para la reconciliación“. In: *El País*, 20.07.2014. Online verfügbar unter http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/07/18/actualidad/1405703256_291449.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

49 Vgl. Hoyos Puente (2013), S. 227 und 247.

50 In: Schriftliche Aussage eines ehemaligen Mitarbeiters des CISEN in einer Email an die Autorin vom 16. und 17.11.2015, Interview Nummer 37.

Als Suárez nach einem eintägigen Besuch in Cancún am 25.04.1977 in Mexiko-Stadt ankam, wurde er vom mexikanischen *Secretario de Gobernación* Jesús Reyes Heroles empfangen.[51] Laut eines ehemaligen Regierungsbeamten der SeGob habe Suárez bei anschließenden privaten Gesprächen berichtet, dass seine Regierung geheime Gespräche mit der ETA führe und er davon überzeugt sei, dass sich die Mitglieder mit dem verfassungsgebenden Prozess in die Legalität begeben würden.[52] ETA habe in den Gesprächen mit seiner Regierung um einen Waffenstillstand und um die Möglichkeit gebeten, ihre Mitglieder in verschiedene lateinamerikanische Länder schicken zu können. Daraufhin habe Adolfo Suárez Jesús Reyes Heroles gefragt, ob Mexiko eine Gruppe von Mitgliedern der ETA empfangen könnte, die in friedlicher Absicht kämen und die Gewalt beenden wollten. Laut eines ehemaligen Mitarbeiters des CISEN sei es Ziel gewesen, eine Gruppe aus Häftlingen und Geflüchteten zu schicken, um die Situation in Spanien zu entschärfen.[53] Jesús Reyes Heroles habe jedoch dem ehemaligen Regierungsbeamten der SeGob zufolge Suárez Petition mit der Begründung abgelehnt, dass Mexiko genügend interne Probleme habe und sie es nicht akzeptieren könnten, dass Personen kämen, die in schwere Straftaten verwickelt waren. Er habe jedoch darauf verwiesen, dass er tun würde, was der Präsident anordnete.[54] Adolfo Suárez habe daraufhin seine Bitte bei einem gemeinsamen Essen mit dem mexikanischen Präsidenten José López Portillo erneut vorgebracht, der schließlich akzeptiert habe und „die Türen geöffnet“[55] habe.[56] López Portillo habe den Innenminister über seine Entscheidung informiert und gesagt, dass ihm Suárez Wort als Garantie dafür ausreichen würde, dass sich die Mitglieder der ETA in Mexiko nicht in innenpolitische Dinge einmischen würden.

---

51 Vgl. DFS (2007): *Reyes Heroles, Jesús*. Archivo General de la Nación, México, 4/6/211/42/2007. Galería 1.

52 Aussage eines Regierungsbeamten der SeGob unter López Portillo in einem Interview mit der Autorin am 18.08.2015 und 06.11.2015, Interview Nummer 16.

53 Aussage eines ehemaligen Mitarbeiters des CISEN in einem Interview mit der Autorin am 03.11.2015, Interview Nummer 37.

54 Vgl. Interview Nummer 16.

55 Mehrere Interviewte benutzen diese Metapher im Zusammenhang mit López Portillos Entscheidung, Mitglieder der ETA in Mexiko zu empfangen. Vgl. Interview Nummer 25; und Aussage eines ehemaligen Mitarbeiters der SRE unter Salinas, Regierung in einem Interview mit der Autorin am 01.10.2015, Interview Nummer 27; und Aussage eines ehemaligen Regierungsbeamten der SRE unter Zedillos Regierung in einem Interview mit der Autorin am 17.11.2015, Interview Nummer 42.

56 Vgl. Interview Nummer 16.

Verschiedene ehemalige Beamte der mexikanischen Regierung erzählten im Interview von dem Abkommen oder erwähnten zumindest dessen Bekanntheit unter hohen Beamten der mexikanischen Politik, kannten selbst aber kaum Einzelheiten.[57] Ehemalige Beamte der baskischen Regierung berichteten ebenfalls von diesem Abkommen.[58] Von spanischer Regierungsseite hingegen war es bis zum Abschluss der Arbeit nicht möglich, eine Bestätigung dafür zu erhalten. Ehemalige Beamte der Regierung Suárez, antworteten im Interview, entweder davon nichts zu wissen oder sich nicht daran zu erinnern.[59] Allerdings machte ein ehemaliger Regierungsbeamter des spanischen Innenministeriums deutlich, dass die Tatsache, ob Mitglieder der ETA sich zu dem Zeitpunkt in Mexiko befanden oder nicht, für Spanien nicht von großer Bedeutung gewesen sei, da der Fokus der internationalen Kooperation gegen ETA 1977 auf Frankreich gelegen habe, während im Falle Mexikos die Normalisierung der Beziehungen im Vordergrund gestanden habe.[60]

1.2.2. *Der Beginn einer transnationalen Allianz: COG collusion zwischen Suárez und López Portillo*

Adolfo Suárez initiiert an dieser Stelle die Verhandlungen als Verhandlungsführer und induziert dadurch ein postfranquistisches Exil der ETA in Mexiko. Er wählt Mexiko als Verhandlungsort und richtet seine Petition direkt an die höchste Exekutivebene.

Strategisch geschieht dies zum einen durch einen direkten Staatsbesuch (*reverberation*) und diplomatische Überzeugungsversuche durch *targeting* des *Secretario de Gobernación* und des Präsidenten. Aus seinen Worten lässt sich ein *Framing* des Exils als Konfliktlösungsstrategie ablesen.

57 Vgl. Interview Nummer 16; und Interview Nummer 27; und Interview Nummer 37; und Aussage eines ehemaligen Regierungsbeamten der SRE unter Zedillo im Interview mit der Autorin am 26.04.2016, Interview Nummer 47; und Aussage eines ehemaligen Regierungsbeamten der PGR unter Salinas im Interview mit der Autorin am 11.11.2015, Interview Nummer 39.

58 Vgl. Aussage eines ehemaligen Abgeordneten der PNV im *Congreso* in Madrid und ehemaligen Beamten der baskischen Regierung im Interview mit der Autorin am 26.07.2016, Interview Nummer 67; und Aussage eines Bürgerkriegsexilanten in Mexiko und ehemaligen Beamten der baskischen Regierung im Interview mit der Autorin am 28.07.2016, Interview Nummer 70.

59 Vgl. Interview Nummer 55; und Aussage eines Regierungsbeamten des MAEC unter Suárez im Interview mit der Autorin am 24.06.2016, Interview Nummer 61; und Interview Nummer 64.

60 Vgl. Interview Nummer 55.

In Anlehnung an Entman liegen hier die vier Komponenten Problemdefinition, Ursachenzuschreibung, moralische Bewertung und Handlungsempfehlung kohärent vor:

Tabelle 1: *Frame* Spa A: „Exil als Konfliktlösugsstrategie"

Problemdefinition	Der Konflikt mit der ETA beim Übergang von der Diktatur zur Demokratie ist ein Problem
Ursachenzuschreibung	Die Häftlinge und die Geflüchteten der ETA sowie die Illegalität der Organisation sind die Ursachen des Problems.
Moralische Bewertung	ETA möchte einen Waffenstillstand, Frieden und sich in die Legalität begeben.
Handlungsempfehlung	Mexiko soll Mitglieder der ETA aufnehmen.

Quelle: Eigene Darstellung

Inwieweit dieses *Framing* Teil einer bewussten strategischen Kommunikation ist, lässt sich an dieser Stelle nicht beantworten. Suárez offeriert durch diese Form des *Framings* Mexiko indirekt die Rolle eines Vertrauten, welches durch die Aufnahme einer Gruppe von Mitgliedern der ETA die spanische Demokratisierung aktiv unterstützen kann. Im Sinne Putnams kann diese Strategie als *Double-edged*-Strategie verstanden werden, bei der eine außenpolitische Verhandlung benutzt wird, um innenpolitische Konflikte zu lösen, weil dies allein mit nationalen Ressourcen nicht möglich ist. Die Wahl Mexikos als Aufnahmeland ist dabei vor allem dem Umstand geschuldet, dass Mexiko weit genug vom Konfliktherd entfernt ist und ETAs Aufenthalt in Mexiko für die spanische Regierung keine Bedeutung hat, da sich die internationale Verfolgung der ETA zu dem Zeitpunkt auf Frankreich konzentriert.

Reyes Heroles nutzt bei seiner Ablehnung erfolglos die *Tying-hands*-Strategie, verweist aber gleichzeitig auf López Portillo als Entscheidungsträger. Er delegiert somit die Verantwortung für dieses Thema auf die Präsidialebene. López Portillo verhält sich bei seiner Akzeptanz als *statesman-as-dove*, da sein *acceptability set* näher an dem vom Suárez

liegt als an dem eigenen mexikanischen *win set*. Seine Entscheidung ist auf Grund des Widerstandes des *Secretario de Gobernación* im Sinne Putnams als *COG collusion* (transnationale Allianz) mit Suárez zu verstehen. Diese beruht jedoch in erster Linie auf Vertrauensbeziehungen und mündlichen Garantien und nicht auf einer formal institutionalisierten Kooperation. Dies ist der Diskretion und Informalität der Verhandlungen geschuldet. Adolfo Suárez verhandelt nur mit dem mexikanischen *Secretario de Gobernación* und dem Präsidenten in informellen Gesprächen ohne schriftliche Dokumentation. Hierbei etabliert er gleichzeitig ein Muster einer vertraulichen Diplomatie im Umgang mit dem Thema in den bilateralen Beziehungen. Das Wissen um das Abkommen wird auf einen kleinen Kreis der Exekutive beschränkt und öffentliche Aufmerksamkeit verhindert.

Abschließend muss an dieser Stelle erwähnt werden, dass es sich wegen der fehlenden Institutionalisierung um ein Abkommen mit beschränkter Reichweite handelt, da es z.B. bei einem Regierungswechsel gegebenenfalls erneuert werden muss und keine formalen Mechanismen existieren, um die Einhaltung der Vereinbarungen zu gewährleisten.

1.3. Mexikos *win set*: López Portillos spanische Agenda (Mex A)

Das mexikanische *win set* ist ein geschlossenes und nur durch zwei Akteure bedingt: Zum einen durch den Präsidenten López Portillo und zum anderen durch die SeGob, wobei sich López Portillo als Entscheidungsträger durchsetzt und das mexikanische *win set* an das spanische annähert.

1.3.1 *López Portillos Spanienaffinität vs. Reyes Heroles Sicherheitsbedenken*

Eine Aufnahme von Mitgliedern der ETA in Mexiko widersprach dem *acceptability set* des mexikanischen Innenministers Reyes Heroles. Er lehnte Suárez Petition mit dem Verweis auf innenpolitische Schwierigkeiten in Mexiko ab, da in Mexiko in den 1960er und 1970er Jahren häufig subversive Gruppen oder die Opposition als Gefahr wahrgenommen und jegliche Versuche der Rebellion mit harter Repression verfolgt wurden:

„En los años sesenta y setenta había una predisposición gubernamental a aniquilar, tanto política como físicamente, cualquier intento de rebeldía. Tal postura se justificaba exagerado el verdadero alcance de las amenazas y aprovechando el hecho de que no existía un rechazo generalizado a la represión.“[61]

Obwohl die mexikanischen Regierungen zwar Kontakte mit progressiven Gruppen in anderen Ländern und mit sozialistischen Staaten unterhielten und somit nach außen das Bild von Offenheit demonstrierten, versicherten sie sich gleichzeitig, dass keine ausländischen Kräfte im eigenen Land ihre Meinung abgaben, intervenierten oder mexikanische Oppositionelle unterstützten.[62] Dies geschah in der Regel mit Hilfe der Überwachung und Kontrolle durch die DFS. Dabei hing es vom Präsidenten oder vom *Secretario de Gobernación* ab zu definieren, was als Sicherheitsrisiko angesehen wurde.[63] Konkret galt für ExilantInnen in Mexiko schon damals der Grundsatz der mexikanischen Asylpolitik, der verbietet, sich in politische Angelegenheiten in Mexiko einzumischen.[64] Reyes Heroles wollte verhindern, dass genau dies geschehen würde, wenn Mitglieder der ETA nach Mexiko kämen, nämlich dass sie in Mexiko aktiv würden oder mit subversiven Gruppen kooperieren könnten.

López Portillos Akzeptanz der Petition hingegen war weniger von sicherheitspolitischen Überlegungen geprägt, als vielmehr durch seine Präferenz für die erfolgreiche Wiederaufnahme der Beziehungen zu Spanien.[65] Sein Vorgänger Luis Echeverría (1970-1976) verweigerte nicht nur Francos Regime die offizielle Anerkennung, sondern suchte den Konfrontationskurs mit Spanien.[66] Als 1975 fünf Mitglieder der ETA zum Tode verurteilt wurden, sendete Echeverría einen Brief an den Generalsekretär der Vereinten Nationen, in dem er die Diktatur Francos verurteilte. López Portillo hingegen wollte sich bewusst von seinem Vorgänger distanzieren[67] und suchte Wege, um diese „Anomalie“ der

61 In: Aguayo (2001, S. 203.

62 Vgl. Aguayo (2001), S. 108.

63 Vgl. Aguayo (2001), S. 67.

64 Vgl. Carrillo Flores, Antonio (1979): „El Asilo Político en México“. In: *Jurídica Anuario* (11), (27-38), S. 28.

65 Vgl. López Portillo, José (1988): *Mis tiempos*. Erste Auflage. México, D.F.: Fernández, S. 555.

66 Vgl. Shapira, Yoram (1978): „La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría“. In: *Foro Internacional* XIX-1 (73), (62–91), S. 83.

67 Vgl. Sola Ayape (2011), S. 275f.

fehlenden diplomatischen Beziehungen selbst gegen innenpolitischen Widerstand und Unmut zu beenden:

> „Pero tuve que tomar la decisión. Todo mundo quiere relaciones normales con España y pocos se daban cuenta de que la precondición era liquidar la relación con la República. Al presentarse la decisión, la decisión en seco, la gente se impresionó y muchos cuestionaban la medida. Imposible satisfacer a todos. [...] La República es ya un símbolo ahora representado por un grupo cada vez más reducido de ancianos venerables que, desgraciadamente, no pueden ser razón que impida normalizar la relación. Si se cuestionaba la validez de un Gobierno en el exilio, ahora, que se abren las opciones democráticas en España, empezaba a ser caricatura. Sobre todo después de que Rusia, Rumania, Bulgaria y Yugoslavia reanudaron relaciones con el Gobierno de Juan Carlos. [...] Lo que le conviene a México es establecer relaciones con el Gobierno territorial español y eso es lo que vamos a hacer. [...] Cuarenta años de anormalidades son muchos años. Alguien tenía que tomar la decisión y ese alguien fui yo."[68]

Doch nicht nur seine pragmatische Sicht auf die Außenpolitik war entscheidend für diesen Schritt. López Portillo betonte stets die Herkunft seiner Vorfahren aus Caparroso (Navarra) und seine Hispanophilie.[69] Er reiste sogar schon in den 1960er Jahren nach Caparroso, um seinen Familienstammbaum zu verfolgen und den Ort seiner Vorfahren kennenzulernen.[70] Aus dieser Abstammung zog er sein besonderes Band zu Spanien und den Wunsch nach der schnellen Wiederherstellung der Beziehungen[71] oder wie Sola Ayape es ausdrückt:

> „Si Caparroso le brindaba nutrimento especial a su ego y vanidad, Caparroso también sería aprovechado para presentarse ante España y los españoles como un español más. No sólo quería a la Madre Patria, sino que, a diferencia de Luis Echeverría, lo haría desde su condición de español de Caparroso."[72]

68 In: López Portillo (1988), S. 555.
69 Vgl. Sola Ayape (2011), S. 273.
70 Vgl. López Portillo (1988), S. 290f.
71 Vgl. Interview Nummer 39.
72 In: Sola Ayape, Carlos (2015): *El tlatoani de Caparroso. José López-Portillo, México y España*. Erste Auflage. México, D.F.: Editorial Fontamara (Colección Argumentos, 266), S. 272f.

Daher setzte sich López Portillo sogar über die geforderte Demokratieklausel als Bedingung für die Wiederherstellung hinweg. Er nahm die Beziehungen zur spanischen Monarchie noch vor den ersten freien Wahlen auf, obwohl Spanien zu dem Zeitpunkt vielmehr eine Demokratie zu werden versprach, als es tatsächlich zu sein.[73] Spanien war sich dieses Umstandes und des Vertrauens López Portillos bewusst:

> „[…] pues evidentemente esa simple apertura de las relaciones en un momento en que lo único que había era una promesa de democratización en España, porque todavía no se había institucionalizado nada más que digamos el reconocimiento de sindicatos, partidos políticos etc., pero no estaba todavía plasmado legislativamente de una forma. Por lo tanto fue un elemento de confianza del gobierno de México, del gobierno de López Portillo, un gobierno de confianza hacia la Monarquía española y por la esperanza de que efectivamente la democratización iba a venir inmediatamente. Con lo cual desde aquí lo vimos como un gesto de confianza de México, concretamente del gobierno de México, y yo diría mucho más especialmente del presidente de la república, esto, de López Portilo, porque fue una decisión absolutamente personal suya. […] porque lo lógico hubiera sido esperar a que se concretasen efectivamente primeras elecciones democráticas, proceso de las constituyentes, constitución española, y entonces sí […].“[74]

In Mexiko hingegen, vor allem in den Kreisen der Bürgerkriegsflüchtlinge und RepublikanerInnen erzeugte López Portillos Spanienaffinität große Kritik:

> „El presidente López Portillo era un hombre muy muy prohispano. Muy prohispanista. Pero claro, como el gobierno de México era oficialmente contra España, pues nunca se, nunca se manifestó proclive hacia España hasta que se murió Franco y hasta que España empezó a tomar otro camino, no. Entonces sí, uff, se desbordó, se fue a su pueblo, y entró en caballo en su pueblo, el pueblo de sus antepasados allí en España. Creo que hasta hicieron una, una estatua de él montado a caballo. Eran unos excesos terribles. Y hágase cuenta que, pues eso cayó muy mal aquí. En todos los círculos, este, digamos oficiales que habían sido contrarios al gobierno español de Franco o que habían sido muy favorece-

73 Vgl. Sola Ayape (2011), S. 272.

74 In: Aussage eines ehemaligen Mitarbeiters des MAEC in einem Interview mit der Autorin am 30.05.2016, Interview Nr. 62, Minute 0:42-1:54.

dores de los que habían venido aquí como refugiados. Y desde luego todos los refugiados, pues estaban muy molestos, muy enojados. Porque era como si hubiera dicho López Portillo, pues ‚yo es lo único que estaba esperando que si muriera el viejo Franco y ya'. López Portillo llegó a ser presidente de México el primero de diciembre de 1976, es decir un año después de la muerte de Franco. Y, pues, inmediatamente gestionó la reanudación de las relaciones con España."[75]

Darüber hinaus bestand zu dem Zeitpunkt durchaus Skepsis gegenüber den Demokratisierungsbestrebungen in Spanien. Es wurde gesehen, dass nach Francos Tod das Land erneut am Rande eines Bürgerkrieges oder Militärputsches stand.[76] López Portillo selbst drückte diese Skepsis gegenüber Suárez bei seinem Staatsbesuch aus:

> „Señor presidente, bienvenido a México. Le pido que transmita a Su Majestad que, en caso de no cumplir completamente la incorporación de España a las democracias, México restablecerá su relación republicana con el Gobierno en el exilio que nunca se autodisolvió y volveremos a ser la tierra de asilo para los demócratas españoles."[77]

Folge dieser Skepsis sei gewesen, dass die mexikanische Regierung während der *Transición* enge Kontakte mit der spanischen Opposition in Spanien und im Exil unterhalten und (materielle) Unterstützung geleistet habe, wie ein ehemaliger Regierungsbeamter der SeGob berichtete.[78]

1.3.2. *Mexiko als externer Stabilisierungsfaktor des spanischen Demokratisierungsprozesses*

Auf Grund der schon beschriebenen Diskretion sind in den mexikanischen Entscheidungsfindungsprozess sehr viel weniger Akteure eingebunden als im spanischen, und zwar hauptsächlich der *Secretario de Gobernación* Jesús Reyes Heroles und der Präsident José López Portillo. Das

75 In: Aussage eines ehemaligen Regierungsbeamten der PGR unter Zedillo in einem Interview mit der Autorin am 20.11.2015, Interview Nummer 96, Minute 19:49-21:52.
76 Vgl. Sola Ayape (2011), S. 298; und vgl. Interview Nummer 16.
77 In: Navalón (2014).
78 Vgl. Interview Nummer 16.

mexikanische *win set* wird daher entscheidend von diesen beiden Akteuren und ihren Interessen beeinflusst. Im Gegensatz zum spanischen *win set* handelt es sich beim mexikanischen dadurch um ein geschlossenes *win set*, bei dem kein gesellschaftlicher Aushandlungsprozess stattfindet. Die Öffentlichkeit erfährt nichts von dem informellen Abkommen. Obwohl die SeGob ihre Ablehnung ausdrückt, da Mitglieder der ETA in Mexiko als Risiko innenpolitischer Sicherheit betrachtet werden, kann sie sich nicht als Vetospieler etablieren, da die Entscheidungsgewalt letztlich allein beim Präsidenten liegt. Darüber hinaus ist keine weitere Zustimmung anderer Akteure nötig. López Portillo etabliert somit die Akzeptanz eines postfranquistischen Exils der ETA in Mexiko und ebenfalls das Muster der Diskretion und Informalität im Umgang mit dem Thema.

Es ist letztlich López Portillos Präferenz für gute Beziehungen zu Spanien, welche für eine Ausweitung des mexikanischen *win sets* hin zu einer Annäherung an das spanische *win set* sorgt. Aus diesem Wunsch der Annäherung und der gleichzeitigen Skepsis gegenüber den politischen Entwicklungen in Spanien lässt sich schließlich seine Entscheidung, Mitglieder der ETA in Mexiko aufzunehmen, ableiten. Er baut dadurch die Vertrauensbeziehungen zu Spanien auf, und obwohl die diskrete Aufnahme keinen außenpolitischen Imageeffekt wie bei der Aufnahme des Bürgerkriegsexils bedeutet, stellt die Akzeptanz des Exils durchaus einen geheimen Bonus in den Beziehungen zu Spanien dar.

Außerdem nimmt López Portillo die von Suárez angebotene Rolle des Unterstützers der Demokratie in Spanien an. Durch seine frühzeitige Entscheidung, die Beziehungen zu Spanien zu normalisieren, gewährt López Portillo Spanien einen Vertrauensvorschuss. Die Wiederaufnahme selbst kann sogar als vertrauensbildende Maßnahme betrachtet werden. Es fällt auf, dass selbst Spanien diese schnelle Wiederaufnahme als Vertrauensvorschuss interpretiert.

Allerdings basieren López Portillos transnationale Allianz zu Suárez und seine Unterstützung nicht allein auf Vertrauen. Denn López Portillo macht Suárez gegenüber bei seinem Staatsbesuch deutlich, dass diese „Normalisierung“ nur unter der Bedingung erfolgt, dass Spanien eine vollständige Demokratisierung durchführe. Im gegenteiligen Fall behält er sich die Möglichkeit vor, die Beziehungen zur Exilregierung wieder aufzunehmen.

Für Suárez bedeutet diese Allianz einen außenpolitischen Erfolg im Sinne einer *Double-edged*-Strategie, denn Mexikos offizielle Anerken-

nung der Spanischen Monarchie stärkt symbolisch den eingeschlagenen Weg der politischen Reform und die Akzeptanz der Monarchie als legitime Staatsform.[79] Darüber hinaus erteilt sie den Befürwortern einer Republik oder eines politischen Bruches eine Absage. Mexiko stellt zu diesem Zeitpunkt also einen externen Stabilisierungs- und Legitimationsfaktor für Spanien dar.

Zudem spiegelt López Portillos Entscheidung seine eigenen Präferenzen wider. Schließlich wäre ein Rückfall Spaniens in die Diktatur auch für ihn selbst innenpolitisch zum Nachteil geworden, da ihm als Präsidenten u.U. vorgeworfen worden wäre, voreilig die Beziehungen normalisiert zu haben. Es liegt also im Interesse López Portillos, dass die politische Reform tatsächlich den erhofften Demokratisierungseffekt hat. Dies macht deutlich, dass es bei der Aufnahme der Mitglieder der ETA in Mexiko in erster Linie um politische Interessen geht und nicht um einen Fall einer vermeintlichen Asyltradition Mexikos.

Doch auch wenn die Entscheidung zur Aufnahme letztlich bei López Portillo liegt, ist die Art des Exils, deren Umsetzung und damit auch die Weite des mexikanischen *win sets* durch die Vorgaben der SeGob bedingt, die im Folgenden dargestellt werden.

1.4. Die Kongruenz der *win sets*: Aufnahme, aber kein Asyl

Bei der Umsetzung des Exils verhalten sich beide *win sets* kongruent zueinander. Auf Grund der sicherheitspolitischen Bedenken der SeGob unterliegt das Exil der ETA besonderen Bedingungen. Die Aufnahme erfolgt ohne Asylstatus, mit maximaler Diskretion und unter Kontrolle durch die Sicherheitskräfte, was den Interessen beider Verhandlungsparteien entspricht.

1.4.1. Extrañamientos *und* extraditados

Im Gegensatz zum mexikanischen Fall, wo Suárez die Petition stellte, lag es ursprünglich in den Händen des spanischen Außenministers Marcelino Oreja Aguirre, ausländische Regierungen wegen der Aufnahme

79 Vgl. auch Sola Ayape (2011), S. 299.

der Personen anzufragen, die mit der Formel des *extrañamiento* ins Exil geschickt werden sollten.[80] Er kontaktierte verschiedene europäische Länder, jedoch zeigten sich nur wenige bereit, dieses Vorhaben zu unterstützen.[81] Daher bat er auch die Regierung in Panama um Kooperation.[82] Trotz positiver Zusage aus Panama verweigerten Juan María Bandrés und die Häftlinge, Lateinamerika als Exilort zu akzeptieren, weshalb die Gruppe der *extrañados* letztlich nur in europäische Länder geschickt wurde.[83] Hierbei handelte es sich um die offiziell bekannten *extrañados* von ETApm, die Bandrés vertrat und deren *extrañamiento* auch medial begleitet wurde. Ob das ebenfalls für die Häftlinge von ETAm zutraf, die laut Escrivá von Miguel Castells Arteche vertreten wurden bzw. was überhaupt mit den Häftlingen von ETAm zu diesem Zeitpunkt passierte, war bis zum Abschluss der Forschung nicht eindeutig zu klären.

Die Operation der *extrañamientos* wurde bis zum 14.06.1977 abgeschlossen, so dass bei den Wahlen einen Tag später laut Bandrés kein politischer Häftling mehr im Gefängnis war.[84] Doch wenn die Gruppe der *extrañados* nur nach Europa gelangte, wie kam es dann zu der Exilgruppe in Mexiko? Im Juli 1977 äußerte der spanische Konsul in Bayonne, Frankreich, die Möglichkeit von *extrañamientos* verschiedener Personen in die Karibik, die im Verdacht stünden, Mitglieder der ETA zu sein.[85] Und Bandrés bestätigte ebenfalls, dass bei späteren Exilierungen lateinamerikanische Länder durchaus als Ziel gewählt wurden:

> „Así se van produciendo poco a poco la salida de los presos, salen como se sabe en aviones que llevan unos a Bélgica, a otros a Holanda, a otros a… No recuerdo los países exactos. Se excluyen todos los países de Centroamérica y Sudamérica, aunque se ofrecen unos embajadores y tal, pero nos parece que puede haber algún problema de inseguridad, cosa curiosa porque pensamos en problemas de seguridad de un detenido de ETA en países como Panamá etc, y luego, posteriormente, la historia ha puesto un retroceso porque en realidad se les ha llevado a esos países.“[86]

---

80 Vgl. Oreja (2011), S. 170f.
81 Vgl. Escrivá (1998), S. 59f.
82 Vgl. Oreja (2011), S. 170f.
83 Vgl. Castro (1998), S. 147f.
84 Vgl. Castro (1998), S. 154.
85 Vgl. de Castells Arteche, Miguel (1977): „Extrañamiento al Caribe“. In: *Deia*, 10.Juli 1977, S. 3.
86 In: Castro (1998), S. 147.

Doch um wen handelte es sich dabei? Laut Aussage eines ehemaligen mexikanischen Regierungsbeamten der SeGob habe Adolfo Suárez bei seinem Staatsbesuch um die Aufnahme einer Gruppe von 18 Personen gebeten.[87] Es ist davon auszugehen, dass Suárez sich in seiner Petition auf die Gruppe der Häftlinge bezog, die mit der Formel des *extrañamiento* aus den Gefängnissen entlassen werden sollten, da er konkret den von ETApm vorgeschlagenen Waffenstillstand in seiner Petition erwähnte und die *extrañamientos* erst nach seiner Reise im Mai/Juni 1977 stattfanden.

Die Gruppe, die schließlich nach Mexiko kam, sei dem Interviewten zufolge in einem spanischen Flugzeug und mit neuen Pässen nach Mexiko gelangt.[88] Der genaue Ankunftszeitpunkt habe ca. 2-3 Monate nach Suárez Staatsbesuch gelegen, also nach den Wahlen am 15. Juni 1977, aber noch vor dem Pakt von Moncloa vom 25.10.1977, wie ein ehemaliger Regierungsbeamter der PGR berichtete.[89] Es habe sich dabei wohl um Mitglieder von ETAm, nicht von ETApm gehandelt, wie der interviewte ehemalige Regierungsbeamte der SeGob und ein ehemaliger Regierungsbeamter der baskischen Regierung berichteten.[90] Letzterem zufolge waren es im Gegensatz zu den *extrañados* keine Häftlinge, sondern Mitglieder von ETAm, die im Nordbaskenland lebten:

> „[…] eran personas que estaban en libertad en territorio francés y había una gran saturación en la parte norte del País Vasco (territorio francés), de personas exiliadas. Se optó por buscar países de acogida y eligieron México. […] todo el tema de los extraditados fue fruto de un acuerdo entre el Gobierno Suárez, los propios extraditados y también, los partidos políticos de la oposición. ¿Por qué España eligió México? No sabría responder con exactitud, pero lo que sí es cierto es que en aquella época las relaciones de España con México, eran mejores que las que tenían con Venezuela u otros países que históricamente habían acogido a ciudadanos vascos. No creo que hubiera otra razón, para ello."[91]

87 Vgl. Interview Nummer 16.

88 Vgl. Interview Nummer 16.

89 Vgl. Interview Nummer 16 und Interview Nummer 39.

90 Vgl. Interview Nummer 16 und Interview Nummer 67.

91 In: Schriftliche Aussage eines ehemaligen Abgeordneten der PNV im *Congreso* und ehemaligen Beamten der baskischen Regierung per Email am 06.01.2017 und 09.01.2017, Interview Nummer 67.

Der Unterschied zwischen *extrañados* und *extraditados*[92] lag lediglich darin, dass bei der Formel des *extrañamiento* eine juristische Regelung des Strafgesetzbuches vorlag, es sich bei den *extraditados* aber um eine rein politische Option der Exilierung handelte. Nach Mexiko ins Exil sei 1977 mit dieser Formel letztlich aber nur eine kleine Gruppe gelangt, wie zwei interviewte ehemalige Regierungsbeamte der baskischen Regierung erklärten.[93]

Die Mitglieder der ETA, die nach Mexiko kamen, hätten keinen Asylstatus erhalten, sondern seien legal wie ArbeitsmigrantInnen behandelt worden, wie der interviewte ehemalige Regierungsbeamte der SeGob erklärte.[94] SeGob habe sie registriert und mittels der Einwanderungsbehörde INM über ihren Verbleib entschieden. Die Überwachung habe die DFS durchgeführt. Verantwortlicher für die Kontrolle sei der *Subsecretario* der SeGob Fernando Gutiérrez Barrios gewesen, der informelle Kontakte mit ihnen unterhalten habe.[95] Politische Aktivität bzw. eine Einmischung in die Politik Mexikos oder gar Gewaltakte sowie öffentliche Versammlungen oder Veranstaltungen zur ETA seien ihnen verboten worden. Eine Politisierung des Themas in Mexiko und das Erregen von öffentlicher Aufmerksamkeit sollte somit vermieden werden, da sie als Terroristen eingeschätzt worden seien und keinen guten Ruf genossen hätten, wie ein ehemaliger Mitarbeiter des CISEN erklärte.[96] Offiziell existierte dieses „Exil" somit nicht.[97]

---

92 *Extraditado* wird an dieser Stelle durch den Interviewten nicht als juristische Kategorie der formalen Auslieferung eines Staates an den Ursprungsstaat verstanden, sondern als politische Formel der Exilierung. Der Begriff unterscheidet sich insofern vom *exiliado*, dass es sich nicht um Personen handelt, die eigenständig das Land verlassen, sondern die unter aktiver Beteiligung der spanischen Regierung in Form eines Abkommens ins Exil gehen.

93 Vgl. Interview Nummer 67 und Interview Nummer 70. Auf Grund der beschriebenen schwierigen Dokumentationslage und hohen Diskretion dieses ersten Abkommens bestehen noch viele offene Fragen zu den Personen, die 1977 nach Mexiko gelangten. Genaueres zu der Anzahl und den Vereinbarungen, die zwischen den *extraditados* und der Regierung und den Oppositionsparteien getroffen wurden, sind nach bisherigem Forschungsstand nicht bekannt. Während die Verhandlungen zwischen ETApm und der Regierung relativ gut dokumentiert und zahlreiche Publikationen dazu erschienen sind, trifft für ETAm das Gegenteil zu. Dies ist sicherlich größtenteils der Tatsache geschuldet, dass ETApm sich auflöste und die Mitglieder in der Regel sozial reintegriert (Vgl. IV-3.1.) wurden, die Verhandlungen demnach als Erfolg bezeichnet werden können und nicht mehr strenger staatlicher Diskretion unterliegen. ETAm setzte ihre Aktivität bis 2011 fort. Sowohl von ETAms Seite als auch von spanischer Regierungsseite wurde das Schweigen diesbezüglich noch nicht gebrochen.

94 Vgl. Interview Nummer 16.

95 Vgl. Interview Nummer 16 und Interview Nummer 37.

96 Vgl. Interview Nummer 37.

97 In den vorliegenden Dokumenten der DFS zur ETA (1977-1986) fällt auf, dass lediglich die Personen do-

1.4.2. *Die Kongruenz der* win sets *bei der Umsetzung des Exils*

Bei der Umsetzung des Exils ergibt sich eine Kongruenz der *win sets*. Dies spiegelt sich zum einen in der Diskretion wider, mit der dieses informelle Abkommen realisiert wird. Alle beteiligten Akteure haben ein Interesse daran, dieses Abkommen geheim zu halten. Zum einen besteht die mexikanische Regierung auf absolute Diskretion im Umgang mit dem Thema, eine mediale Begleitung dieses Exils kommt also nicht in Frage. Zum anderen ist die offizielle Haltung von ETAm 1977 im Gegensatz zu ETApm, was Verhandlungen mit der spanischen Regierung betrifft, ablehnend, so dass auch ETAm ein großes Interesse an Diskretion hat. Für die spanische Regierung ist die Diskretion ebenfalls von Vorteil, da die Ratifizierungshürden umso geringer sind, je weniger Personen davon wissen. Gleichzeitig ist für diese Form der Exilierung aus Frankreich keine juristische Umwandlung von Haftstrafen oder gar Zustimmung im Ministerrat nötig. Dadurch können sich keine Vetospieler etablieren. Letztlich ist die Absicht bei der Exilierung jedoch dieselbe wie bei den *extrañados*: Indem Mitglieder der ETA nach Mexiko ins Exil geschickt und dort kontrolliert werden, können sie in Spanien und Frankreich nicht mehr aktiv werden. Für die spanische Regierung bedeutet es somit eine Schwächung der ETA und einen Schritt zur erhofften Lösung des innenpolitischen Konfliktes.

Daraus ergibt sich eine weitere Kongruenz zwischen dem spanischen und mexikanischen *win set:* Beide Verhandlungsparteien schließen einen Asylstatus aus. Mit der Wiederaufnahme der Beziehungen akzeptiert Mexiko zumindest offiziell die demokratische Legitimität der spanischen Monarchie. Eine Asylierung von Mitgliedern der ETA wäre ein Widerspruch zur offiziellen Haltung und ist daher ausgeschlossen. Spanien teilt

---

kumentiert sind, die selbständig nach Mexiko gelangten oder über Verhandlungen einer Delegation von HB (Vgl. IV-2.2.). Des Weiteren informieren die Dokumente 1978 noch über Mitglieder von ETApm, zu späteren Zeitpunkten jedoch lediglich über ETAm, obwohl es Mitglieder von ETApm auch in den 1980ern in Mexiko gab (Vgl. IV-3.3.) Zu den ExilantInnen, die über informelle Abkommen der beiden Regierungen nach Mexiko kamen, liegen allerdings keine Dokumente vor. Laut eines ehemaligen Beamten des Cisen sei generell nur wenig schriftlich dokumentiert worden, und wenn, dann nur die Personen, die zur Risikoagenda gehört hätten (Aussage eines ehemaligen Beamten des Cisen in einem Interview mit der Autorin am 09.10.2015, Interview Nummer 31). Dementsprechend ist davon auszugehen, dass die Personen, welche auf Spaniens Wunsch hin nach Mexiko kamen, nicht schriftlich dokumentiert wurden, da sie nicht zur Risikoagenda gehörten.

dieses Interesse, da der Asylstatus Spanien nach wie vor eine Verfolgung der Opposition bescheinigen würde. Adolfo Suárez bittet dementsprechend explizit um Empfang (*recibir*), nicht um Asyl (*asilar*).[98] Darüber hinaus liegt es auf Grund der beschriebenen *win sets* im Interesse beider Länder, die ETA im Exil zu kontrollieren und politisch auszuschalten.

Zwar ist die Exilierung als Mittel politischer Exklusion in Spanien in Anbetracht der Konsequenzen des Spanischen Bürgerkrieges nicht neu, aber standen sich 1939 noch Mexiko und Spanien als Gegner gegenüber, so handelt es sich beim Exil der ETA in Mexiko 1977 um eine politische Neuentwicklung: Spanien und Mexiko agieren nun als Verbündete in Form einer transnationalen Allianz und das Exil wird weiterhin als politische Option zu einem Zeitpunkt benutzt, an dem ein Großteil der ExilantInnen nach Spanien zurückkehren kann.

2. Die Verhandlungen um das Exil von ETAm in Mexiko (1979-1982): Diskrepanzen zwischen dem spanischen und mexikanischen *win set*

In der zweiten Verhandlungsphase initiiert die linksnationalistische baskische Koalition *Herri Batasuna* (HB) die Verhandlungen, indem sie López Portillo um die Aufnahme von Mitgliedern von ETAm bittet. Als Konsequenz von López Portillos Zustimmung und der Etablierung einer *Cross-level*-Allianz ergeben sich Diskrepanzen zwischen dem spanischen und mexikanischen *win set*. Gelöst werden diese letztlich durch eine Neudefinition des Exils als kontrollierte Antiterrorstrategie in der transnationalen Allianz zwischen Spanien und Mexiko.

2.1. Polarisierung im spanischen *win set* (Spa B): Internationalisierung als Antwort auf die fehlende Konfliktlösung

Ende der 1970er Jahre kommt es zu einer Polarisierung im ETA-Konflikt, so dass sich im spanischen *win set* keine Mehrheit für eine verhandel-

98 Vgl. Interview Nummer 16 und IV-1.2.

te Konsenslösung zwischen den Konfliktparteien ergibt. Die spanische Regierung setzt daher zunehmend auf Verfolgung und internationale Kooperation im Kampf gegen ETA. Unterdessen betreibt ETAM über Repräsentanten von HB eine Paradiplomatie, um eigene internationale Lösungen für die Exilproblematik ihrer Mitglieder zu suchen.

2.1.1. *Polarisierung des Konflikts trotz Amnestie und Reformen*

Nach wie vor blieb Suárez entscheidender Akteur. Seine Partei, die *Unión de Centro Democrático* (UCD), wurde bei den allgemeinen Wahlen am 15. Juni 1977 in der Regierung bestätigt.[99] Die Mobilisierung einer breiten gesellschaftlichen Koalition für eine weitreichende Amnestie der politischen Häftlinge hielt jedoch weiterhin an. Diese Forderungen wurden im Oktober 1977 mit der Verabschiedung einer Generalamnestie als Teil des Paktes von Moncloa umgesetzt, wodurch die nationale Versöhnung besiegelt werden sollte.[100] Allerdings bedeutete diese Generalamnestie nicht nur die Freilassung der politischen Häftlinge, sondern gleichzeitig die Unantastbarkeit aller Verbrechen des Spanischen Bürgerkrieges und der Diktatur Francos.[101] Es wurden keine konkreten Versöhnungs- oder Aufarbeitungsmaßnahmen in die Wege geleitet, sondern eine Art „Vergessen" per Gesetz beschlossen. Von vielen wurde dies als notwendige Maßnahme betrachtet, um keinen erneuten Bürgerkrieg oder eine gesellschaftliche Spaltung zu provozieren. Dadurch verblieb jedoch ein Großteil des Verwaltungsapparates, darunter auch die Armee, die Polizei und die Justiz in den Händen der BeamtInnen, die schon unter Franco dort arbeiteten.

Im verfassungsgebenden Prozess 1977-1978 näherten sich die beiden wichtigsten Oppositionsparteien, die *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) und die *Partido Comunista de España* (PCE), Suárez, Regierung an und änderten ihre Haltung zur nationalen Selbstbestimmung der BaskInnen: Sie übernahmen zentralistische Positionen, welche die nationale Einheit Spaniens favorisierten. Dieser inhaltliche und diskursive Wandel vor allem der PSOE ist insofern bedeutend, da sie fortan unter der

99 Vgl. Whitfield (2014), S. 48; und Letamendia (1994b), S. 57.
100 Vgl. Letamendia (1994b), S. 73f.
101 Vgl. Whitfield (2014), S. 46f.

Führung von Felipe González eine breite gesellschaftliche Mehrheit hinter sich zu versammeln begann.[102] Der baskische radikale Nationalismus wurde zunehmend isoliert und zum Feind der Demokratie deklariert – eine Entwicklung, die ebenfalls die baskische Gesellschaft zu spalten begann:

> „En la medida en que desde la Ley de Amnistía de Octubre de 1977 ETA y el nacionalismo radical vasco aparecen, y así son definidos por los partidos políticos españoles, como el enemigo de la democracia, a esta mayoría sociológica española moderada y autoritaria se le ofrece, como atajo para autoconsiderarse una población democrática, el de convertir el viejo odio franquista no sólo hacia ETA, sino también hacia las reivinidicaciones nacionales vascas, en un odio nuevo, moderno, europeísta y demócrata. Esta perspectiva de conjunto permite comprender la elección hecha en Euskadi por el PSE-PSOE de Herri Batasuna como esfera social a la que cercar y excluir de la sociedad civil vasca. A nivel intravasco, esta opción persigue sustituir la antigua dicotomía de españolistas-nacionalistas vascos por la nueva de vascos demócratas-vascos violentos e intolerantes. A nivel estatal, facilita el objetivo del PSOE de conquistar a la mayoría sociológica española."[103]

Hier entwickelte sich der Konsens der *Transición*, dass Gewalt, Diktatur und Bürgerkrieg zu vermeiden und Frieden, Demokratie und Versöhnung erstrebenswert sind. ETA symbolisierte den Bruch mit dem Konsens und forderte mit Gewalt die staatliche Legitimität heraus.[104] Die Frage nach Unterstützung oder Ablehnung des Konsenses spaltete vor allem die baskische Gesellschaft. Die Rolle der PNV war dabei zwiegespalten zwischen der Verurteilung der Gewalt und dem Verständnis für ETA, da sie die Ablehnung einer von oben diktierten Demokratie und Staatsform, die nicht vom Volk bestimmt wurde, teilten.[105]

UCD und PSOE nutzten hingegen ihre gleichen Interessen und die Mehrheit im Kongress und erhöhten die Mindestanzahl der Sitze, die eine Partei benötigte, um am verfassungsgebenden Komitee teilzu-

102 Vgl. Letamendia (1994b), S. 347ff.

103 In: Letamendia (1994b), S. 348.

104 Vgl. Conversi, Daniele (2004): „Conceptualizing nationalism. An introduction to Walker Connor's work". In: Conversi (Hrsg.), (1-23), S. 6.

105 Vgl. Desfor Edles, Laura (1999): „A Culturalist Approach to Ethnic Nationalist Movements. Symbolization and Basque and Catalan Nationalism in Spain". In: *Social Science History* 23 (3), (311-355), S. 337f.

nehmen, auf 15. Die PNV mit nur 7 Sitzen im Kongress blieb dadurch von der direkten Ausarbeitung der spanischen Verfassung offiziell ausgeschlossen. Der Verfassungstext, der schließlich im Dezember 1978 einem Referendum unterworfen wurde, besiegelte trotz Anerkennung der Autonomie einzelner Regionen die unauflösliche Einheit des spanischen Staates:

> „La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas."[106]

Die Verteidigung dieser territorialen Einheit Spaniens wurde der Armee übertragen, welche nach wie vor von Francos Generälen geführt wurde.[107] Die neugegründete rechtskonservative *Alianza Popular* (AP) unter Francos Exminister Manuel Fraga lehnte die Verfassung ab, da sie die Anerkennung von unterschiedlichen Nationalitäten und Autonomien nicht akzeptierte. Im Baskenland sorgte dieser Verfassungsentwurf für Kritik und Ablehnung durch die Nationalisten, da das Recht auf Selbstbestimmung nicht verankert wurde. Sie riefen daher zur Enthaltung beim Referendum auf. 55% der Wähler enthielten sich tatsächlich, wodurch die Zustimmung im Baskenland zur Verfassung letztlich effektiv nur bei 31% lag, während sie in Spanien durchschnittlich 59% erreichte. Obwohl im darauffolgenden Jahr die PNV bei der Aushandlung des Autonomiestatuts weitreichende Kompetenzen und Autonomie erzielen konnte, der in einem Referendum von 95% der Wähler im Oktober 1979 angenommen wurde, lag die Enthaltung hier ebenfalls bei 41%. Diese weitverbreitete Ablehnung der paktierten Reform im Baskenland führte dazu, dass ETAM und Teile von ETApm sich bestärkt sahen, ihre gewalttätigen Aktivitäten fortzuführen.[108] Während der sogenannten *años de plomo*[109] nahm ab 1977 die Gewalt der ETA stark zu und erreichte im Jahr

106 In: La Moncloa (1978): *Constitución Española*. Online verfügbar unter http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-04610A9267F0/0/constitucion_ES.pdf, zuletzt geprüft am 27.06.2014.

107 Vgl. Whitfield (2014), S. 49f.

108 Vgl. Whitfield (2014), S. 47.

109 Vgl. Fernández Soldevilla, Gaizka (2010): „El compañero ausente y los aprendices de brujo: orígenes de Herri Batasuna (1974-1980)". In: *Revista de Estudios Políticos* (148), (71-103), S. 82f.

1980 einen historischen Höhepunkt mit 92 Toten. Demonstrationen und Streiks destabilisierten die Lage zusätzlich. Des Weiteren agierten rechte Gruppen mit Verbindungen zur Polizei und Armee als sogenannte Unkontrollierte (*incontrolados*), darunter das *Batallón Vasco Español* (BVE) oder *Triple A* (AAA) im spanischen und französischen Baskenland.[110] Deren Aktivitäten blieben weitestgehend straflos.

Verhandlungsversuche zwischen ETAm und der Regierung Suárez wurden über Innenminister Martín Villa schon Ende 1977/Anfang 1978 unternommen. Die Ermordung des Mittelmanns und Journalisten José María Portell durch ETAm im Juni 1978, der Anschlag auf ETAm-Anführer Jon Etxabe im Juli in Saint-Jean-de-Luz sowie die Ermordung des ETAm-Anführers José Miguel Beñarán Ordeñana, *Argala* in Anglet im Dezember desselben Jahres beendeten jedoch zu diesem Zeitpunkt die Möglichkeiten einer friedlichen und politischen Konfliktlösung zwischen der spanischen Regierung und ETAm. Gleichzeitig stärkten diese Vorkommnisse sowohl BefürworterInnen einer harten Antiterrorstrategie, welche Verhandlungen mit ETA ablehnten, als auch die einer gewaltsamen Lösung innerhalb der ETA.[111] Um der Eskalation der Gewalt Einhalt zu gebieten, erweiterte die spanische Regierung ihre Strategien und begann ab 1978 neue Antiterrorgesetze einzuführen.[112] Nach Francos Tod war die Antiterrorgesetzgebung nach und nach abgebaut worden, so dass es zu Beginn des Jahres 1978 zwar illegal war, Mitglied der ETA zu sein, deren Mitglieder aber vor dem Gesetz wie gewöhnliche VerbrecherInnen behandelt wurden. Auf Grund der Amnestie von 1977 lag die Zahl der baskischen Häftlinge wegen politischer Delikte nur bei fünf bis zehn. Allerdings bedeutete dies keine Abnahme der Misshandlungen der Verhafteten in den Kommissariaten und Gefängnissen sowie der Übergriffe der staatlichen Sicherheitskräfte bei Demonstrationen.

Auf Initiative des Innenministers Rodolfo Martín Villa verabschiedete im Juni 1978 zunächst der Ministerrat und dann das Parlament das Gesetzesdekret 21/1978,[113] das der Polizei neue Möglichkeiten für Ver-

110 Vgl. Clark (1990), S. 39; und Whitfield (2014), S. 47.

111 Vgl. Clark (1990), S. 85-89.

112 Vgl. Clark (1990), S. 37ff. und 89.

113 Vgl. El País (1978): „El Consejo de Ministros puede aprobar hoy un decreto-ley antiterrorista". In: *El País*. 29.06.1978. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1978/06/29/espana/267919217_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

haftungen und Überwachungen von Verdächtigen einräumte.[114] Dieses Dekret wurde im Dezember durch das Dekret 56/1978[115] erweitert, so dass fortan die Verhafteten zehn Tage festgenommen und verhört werden konnten, ohne Kontakt zu AnwältInnen und Familienangehörigen zu haben oder einem Richter vorgeführt zu werden (*incomunicado*-Haft). Ein drittes Dekret vom Januar 1979 stellte auch die Apologie des Terrorismus unter Strafe.[116] Im September 1978 entstand zudem eine Antiterrorspezialeinheit.[117] Diese wurde im Februar 1980 durch die *Grupos Especiales Operativos* (GEO) und die *Grupos Antiterroristas Rurales* (GAR) der *Guardia Civil* erweitert. Mit Hilfe dieser Spezialeinheiten und der im Baskenland stationierten Polizei und *Guardia Civil* nahmen die Verhaftungen stark zu, so dass die Zahl der Inhaftierten von weniger als zehn zu Beginn des Jahres 1978 auf 100 bis Ende des Jahres anstieg. Anfang 1981 gab es bereits fast 300 Häftlinge. *Amnesty International* (AI) entsandte im Oktober 1979 eine Kommission nach Spanien, um die Foltervorwürfe zu prüfen, die von Inhaftierten erhoben wurden. In einem abschließenden Bericht kam AI zu dem Schluss, dass die Vorwürfe in den untersuchten Fällen der Wahrheit entsprachen.[118] Als Ursache dafür sah die Menschenrechtsorganisation zum einen die zehntägige *incomunicado*-Haft und zum anderen die fehlende Strafverfolgung der angezeigten Folter durch die Staatsanwaltschaft. Doch nicht nur AI, sondern auch Mitglieder von HB kritisierten die Polizeimaßnahmen, da sie nicht nur Mitglieder der ETA trafen, sondern auch zahlreiche Unschuldige bzw. linksnationalistische Parteimitglieder.[119] HB war aus dem Umfeld der 1975 gegründeten *Koordinadora Abertzale Sozialista* (KAS) entstanden, welche die Strategie der ETA mit Parteien, Gewerkschaften und anderen linksnationalen

---

114 Vgl. Clark (1990), S. 40ff.

115 Vgl. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (1978): *LEY 56/1978 de 4 de diciembre, de medidas especiales en relación con los delitos de terrorismo cometidos por grupos armados.* Online verfügbar unter: http://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-29845, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

116 Vgl. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (1978): *Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero, sobre protección de la seguridad ciudadana.* Online verfügbar unter: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-3062, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

117 Vgl. Clark (1990), S. 42.

118 Vgl. Amnesty International (1980): *Report of an Amnesty International Mission to Spain, 3-28 October 1979*. In: Basque Studies Library, Archiv des Center for Basque Studies, University of Nevada, Reno, BSQAP 0105. Clark Collection Archive Box 1. C.-37. S. 20 und 52.

119 Vgl. Punto y Hora (1979): „Iñaki Esnaola, Miguel Castells, Albaro Reizábal: tres abogados denuncian“, in: *Punto y Hora*, 28.06.-05.07.1979, (10-16), S. 10f.

Gruppen koordinierte.[120] Die Forderungen der KAS waren demokratische Freiheiten, Amnestie, Auflösung repressiver Institutionen und Organe, Anerkennung des Rechts auf Selbstbestimmung, provisorische Autonomie, Zweisprachigkeit und Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Arbeiterschaft.[121]

Während ETApm strategisch auf die Teilnahme an den allgemeinen Wahlen 1977 setzte und einen relativen Wahlerfolg mit der Koalition EE erzielte, plädierte ETAm für Enthaltung und Boykott der Wahlen. Die Streitereien und unterschiedlichen Strategien um die Teilnahme an den Wahlen im Juni 1977 zwischen ETApm und ETAm führten schließlich im September 1977 dazu, dass ETApm von der KAS ausgeschlossen wurde und ETAm innerhalb der KAS die bestimmende Kraft wurde.[122] ETAm verzeichnete darüber hinaus einen weiteren Machtzuwachs, als im September 1977 die Spezialkommandos (*berezis*) ETApm verließen und sich ETAm anschlossen. HB vertrat die Positionen von ETAm und nahm an den darauffolgenden allgemeinen Wahlen 1979 teil, wo sie mit 14,99% der Stimmen im Baskenland deutlich mehr Zustimmung erhielt als die ETApm nahe EE mit 8,02%.[123] Diese Entwicklung zeichnete sich auch in der linksnationalistischen Zeitung *Egin* ab.[124] Aufgrund von Finanzierungsschwierigkeiten war die Zeitung auf Geldspenden angewiesen. Da ETAm die größten Investitionen tätigte, führte dies zur Einflussnahme bei Personal und Inhalten der Zeitung, wodurch ETAm und HB ihre mediale Präsenz gegenüber ETApm und EE ausbauen und ihre Anhängerschaft vergrößern konnten, wie ein ehemaliger Journalist von *Egin* erklärte:

> „Egin fue un proyecto muy interesante, porque originalmente fue un financiamiento en buena medida popular. Entonces […] la gente compraba acciones para un periódico nacionalista de izquierda […] y mucha gente en el País Vasco puso dinero para Egin, eran accionistas […], pero evidentemente en aquella época eran pesetas. Las mil pesetas o dos mil que ponías tú o ponía alguien, no se podía pagar el periódico, entonces hubo como una convocatoria a empresarios industriales, actores políticos que ponían cantidades más fuertes. Poco a

120 Vgl. Clark (1990), S. 12; und Whitfield (2014), S. 48.

121 Vgl. Fernández Soldevilla (2010), S. 75.

122 Vgl. Fernández Soldevilla (2010), S. 80ff.

123 Vgl. Whitfield (2014), S. 48; und Fernández Soldevilla (2010), S. 90.

124 Vgl. Fernández Soldevilla (2010), S. 90f.

poco el peso del dinero popular fue teniendo menos fuerza, menos influencia y como el periódico era caro y no se vendía tanto tanto-sí se vendía algo pero no tanto-había que aportar más dinero, y en esa medida, los partidos políticos empezaron a tener más influencia y quien más estaba dispuesto a poner dinero era ETA. O sea quienes más dinero tenían eran ellos. […] Entonces la izquierda no nacionalista que también estaba en Egin, maoístas, comunistas, […], quedaron cada vez más denegados. La línea nacionalista fue cada vez más fuerte y la línea pro ETA militar fue cada vez más fuerte. Entonces hubo un momento en que salimos como 30 periodistas, nos fuimos.“[125]

Diese Faktoren führten schließlich dazu, dass ETAm der größere und einflussreichere Teil der Organisation wurde.

ETAs starke Aktivität und die beschriebenen staatlichen Maßnahmen im Kampf gegen ETA erhöhten jedoch nicht nur die Zahl der Inhaftierten, sondern auch die Zahl derjenigen, die über die Grenze nach Frankreich ins Nordbaskenland flüchteten, um der spanischen Polizei und Justiz zu entkommen. Dies habe einem Exilanten in Mexiko zufolge eine große Belastung für die Infrastruktur der ETA und der Geflüchteten in Frankreich dargestellt, da es nicht genügend Unterkünfte gegeben habe.[126] Die Assoziation der Geflüchteten *Anai Artea* in Saint-Jean-de-Luz beklagte im Juli 1979 ebenfalls fehlende ökonomische Ressourcen, um ihre Arbeit durchzuführen.[127] Ursprünglich 1969 von Telesforo Monzón und Pierre Larzábal gegründet, um alle Basken zu unterstützen, die aus politischen Gründen aus Spanien flohen, kümmerte sich *Anai Artea* um die Neuankömmlinge, leistete materielle Unterstützung, half bei der Suche nach einer Unterkunft und Arbeit, begleitete Arztbesuche und klärte administrative Angelegenheiten mit den französischen Behörden.[128]

125 Aussage eines ehemaligen Journalisten von Egin und baskischen Akademikers in Mexiko in einem Interview mit der Autorin am 07.07.2015, Interview Nummer 83, Minute 55.52-57.46.

126 Vgl. Interview Nummer 29.

127 Vgl. Punto y Hora (1979): „Habla ‚Anai-Artea'“. In: *Punto y Hora*, 5.-12.07.1979, S. 13.

128 Vgl. Anai Artea (1972): *Consideraciones y Comentarios*, 29.01.1972. In: *Anai Artea*, Archiv der Lazkaoko Beneditarren Fundazioa, Lazkao.

TELESFORO MONZÓN war eine emblematische Figur des baskischen Nationalismus, weil er sowohl innerhalb der PNV als auch der IA als Anführer herausstach.[129] Geboren 1904 in aristokratischer Familie begann seine politische Laufbahn 1931 als Stadtrat der PNV in seinem Geburtsort Bergara.[130] 1936 wurde er zum *Consejero de Gobernación* der baskischen Regierung ernannt. Der Spanische Bürgerkrieg führte ihn ins Exil nach Belgien, París und Saint-Jean-de-Luz. Nach Ausbruch des 2. Weltkrieges lebte er zwischen 1941-1946 in Mexiko im Exil. Danach kehrte er nach Saint-Jean-de-Luz zurück und widmete sich fortan vor allem der baskischen Sprache und Kultur. 1969 gründete er zusammen mit dem Priester Pierre Larzábal *Anai Artea*, um sich um die baskischen Flüchtlinge im Nordbaskenland zu kümmern. Deren Aktivität betrachtete er genauso wie seine eigene als Teil eines jahrhundertelangen Kampfes der Basken. Die Flüchtlingsproblematik in Frankreich verstand er als eine Konsequenz der fehlenden politischen Lösung:

> „La lucha continuará, está claro. He vivido entre los refugiados desde mis ocho años. He conocido a los de la guerra carlista; a los de 1936 entre los que yo me contaba. Hoy, los de ETA. Este combate comenzó en 1837 y no ha cesado desde 1500. Los refugiados, ¿creen ustedes que no hacían aquí sino rezar el rosario? Mi tío, de Olazabal, pasaba armas para los carlistas, ayudado por un cura. Mi abuelo Ortiz de Urruela, que tenía su casa cerca de Ascain, recibía al cura de Santa Cruz que hacía exactamente lo que los jóvenes de ETA hacen hoy. Y yo mismo, en 1936 pasé armas que había ido a sacar de Cataluña. Francia sabía todo esto. Entonces, lo quiera o no, en tanto que no se encuentre una solución política para la causa nacional vasca, conocerá el duro problema de los refugiados.“[131]

Im Laufe der Jahre distanzierte er sich zunehmend von der PNV, was 1977 die Trennung von der Partei nach sich zog.[132] Fortan begann er sich bei der Amnestiebewegung *Marcha de la Libertad* zu engagieren, wo er zusammen mit den *Extrañados* für die Amnestie demonstrierte. Gleichzei-

---

129 Vgl. Mees, Ludger; Casquete, Jesús (2012): „Telesforo Monzón“. In: Pablo, Santiago de (Hrsg.): *Diccionario ilustrado de símbolos del nacionalismo Vasco*. Madrid: Tecnos (Semilla y surco Ciencia política), (619-635), S. 619.

130 Vgl. Anasagasti Olabeaga, Iñaki M. (2006): *Llámame Telesforo*. Erste Auflage. Tafalla: Txalaparta, S. 23ff.

131 In: Mesa Nacional de Herri Batasuna (1982): *Telesforo Monzon. Hitzak eta idatziak. Herri baten oihua*. San Sebastián: Gráficas Lizarra, S.L., S. 66.

132 Vgl. Anasagasti (2006), S. 29.

tig näherte er sich weiter an die Positionen der ETA an, deren Kampf er als Fortführung des Krieges betrachtete und denen er seine Unterstützung gab: „Yo estoy con los gudaris[133] de hoy como estuve con los gudaris de ayer."[134]

Er setzte sich darüber hinaus für die Schaffung einer breiten nationalen Front für die Unabhängigkeit des Baskenlandes ein, welche die PNV und die junge Generation der Nationalisten und beider Fraktionen der ETA vereinen sollte.[135] Der radikale Nationalismus sah in ihm die Brücke zwischen der älteren Generation der PNV und der jüngeren Generation der ETA.[136] Sein erklärtes Ziel war ein Ende der Auseinandersetzung, aber unter Einbeziehung der ETA:

> „Lo primero que se requiere para hacer la paz es hablar con los que se hallan en la guerra. [...] Pretender implantar la paz en Euskadi haciendo caso omiso de las fuerzas armadas vascas me parece un puro sueño. [...] ETA por sí sola, es incapaz de dar una solución al problema vasco. Pero a la vista está que ya no hay solución posible del problema vasco sin contar con ETA."[137]

Obwohl dieses Vorhaben einer gemeinsamen baskischen Nationalfront scheiterte, setzte er bis zu seinem Tode die Bemühungen um eine Einheitsfront fort. Ab 1978 schrieb er Artikel für *Egin* und 1979 trat er für HB als Abgeordneter an.[138] Ein Jahr später wurde er zum Abgeordneten des baskischen Parlaments gewählt, starb jedoch im Frühjahr 1981 an einem Herzinfarkt.

Zur gleichen Zeit erhöhte die spanische Regierung den außenpolitischen Druck auf die französische Regierung, um eine transnationale Kooperation im Kampf gegen ETA zu erreichen. Zwar war ETA in Frankreich ebenfalls illegal und seit 1976 gab es schon erste Kooperationen mit Spanien, allerdings beschränkten sich diese auf Verhaftungen und Verbannungen

133 *Gudari* ist das baskische Wort für Soldat und bezieht sich in erster Linie auf die Soldaten der baskischen Regierung im Spanischen Bürgerkrieg.
134 In: Anasagasti (2006), S. 151.
135 Vgl. Azurmendi Badiola, José Félix (2011): „Telesforo Monzón, figura y genialidad". In: *Deia*, 05.03.2011, S. 26f.
136 Vgl. Mees/Casquete (2012), S. 627.
137 In: Mesa Nacional de Herri Batasuna (1982), S. 63.
138 Vgl. Anasagasti (2006), S. 30f.

einzelner ETA-Mitglieder auf die Inseln Yeu und Porquerolles.[139] Frankreich verweigerte jedoch nach damals geltendem Auslieferungsvertrag formal die Auslieferung von Mitgliedern der ETA nach Spanien, da ETAs Aktivität als politische Verbrechen galten. Spanischen Basken wurde zudem in Frankreich der Status von politischen Flüchtlingen erteilt.[140] Auf Druck der spanischen Regierung wurde dieser jedoch im Januar 1979 abgeschafft.[141] Dadurch wurde der Aufenthalt in Frankreich für die Flüchtlinge illegal, sofern sie keine gültige Arbeitserlaubnis hatten. Paris nannte als Grund für den Politikwechsel die veränderte politische Situation in Spanien (Demokratie, Verfassung, Amnestie), welche den Flüchtlingsstatus überflüssig machen würde.[142] Diese Entscheidung hatte weitreichende Konsequenzen, da die französische Flüchtlingsbehörde *Office français de protection des réfugiés et apatrides* (OFPRA) daraufhin die Akten aller Flüchtlinge seit 1936 zu überprüfen begann. Hunderten wurde der Flüchtlingsstatus entzogen bzw. nicht erteilt. Als spürbaren Wendepunkt der Situation im französischen Baskenland nennt der Anwalt Juan María Bandrés das tödliche Attentat parapolizeilicher Gruppen auf den ETA-Anführer José Miguel Beñarán Ordeñana, *Argala*, am 21. Dezember 1978:

> „Hasta esa época la verdad es que los ‚milis' y los ‚poli-milis' se han movido con mucha libertad en Euskadi norte, cualquier periodista puede obtener una entrevista con *Argala* o con cualquiera en cualquier bar de San Juan de Luz o de Hendaya, tomándose una cerveza tranquilamente y de espaldas a la puerta sin preocuparse, pero ya no sé si a raíz de eso o un poco antes, comienza a observarse que el famoso santuario no es tan santuario, ni es tan asilo. Esta muerte es muy significativa […]."[143]

Neben Argala starben bei ähnlichen Anschlägen zwischen 1978 und 1980 36 Personen.[144] Um somit sowohl der französischen Polizei als auch den parapolizeilichen Gruppen aus dem Weg zu gehen, mussten viele ehe-

139 Vgl. Morán Blanco, Sagrario (1997): *ETA entre España y Francia*. 1. Auflage. Madrid: Ed. Complutense (Estudios complutenses), S. 101f.
140 Vgl. Morán Blanco (1997), S. 107f.
141 Vgl. Oreja Aguirre (2011), S. 292f.
142 Vgl. Morán Blanco (1997), S. 120ff.
143 In: Castro (1998), S. 170.
144 Vgl. Clark (1990), S. 43.

mals baskische Flüchtlinge ihre Gewohnheiten ändern und fortan ein Leben in der Illegalität führen.[145] Eine Rückkehr nach Spanien schlossen viele aus, da sie Repressionen fürchteten.[146] Trotz Frankreichs veränderter Politik kam es zu diesem Zeitpunkt nicht zu Auslieferungen nach Spanien. Giscard D'Estaing machte deutlich, dass er Zweifel an Suárez Fähigkeiten hegte, den baskischen Konflikt zu lösen, und kritisierte die polizeilichen Aktivitäten Spaniens in Frankreich.[147]

Die Unterstützer der Flüchtlinge und HB begannen im Sommer 1979 eine Sensibilisierungskampagne, um auf die Problematik aufmerksam zu machen.[148] Teil dieser Kampagne war eine Reise der HB-Abgeordneten Telesforo Monzón, Francisco Letamendia und Miguel Castells Arteche nach Madrid, Brüssel und Paris, um die Situation im Baskenland zu denunzieren, das Recht auf Selbstbestimmung der Basken zu verteidigen und vor allem im Ausland Spaniens Bild zu demontieren.[149] Doch auch der Zugang baskischer VertreterInnen zu den französischen Autoritäten gestaltete sich zunehmend schwieriger. Aus Anlass eines Hungerstreiks von 17 Flüchtlingen in Hendaye im August 1979 versuchten VertreterInnen baskischer Parteien mit dem Subpräfekten von Bayonne zu sprechen, wurden jedoch festgenommen und an der Grenze wieder freigelassen.[150] Mit den vier HB-Abgeordneten Monzón, Letamendia, Solabarría und Castells Arteche wurde auf gleiche Weise verfahren, als sie die Streikenden in Hendaye besuchen wollten. Die Situation habe sich im Laufe des Jahres verschlechtert, weshalb die nach Frankreich Geflüchteten sehr besorgt gewesen seien, wie ein ehemaliger baskischer Abgeordneter der PNV und von HB erklärte.[151] Aufgrund der schwierigen Situation der zahlreichen Illegalen in Frankreich habe ETAM Ende 1979 damit begonnen,

---

145 Vgl. Anai Artea (1991): „Anai-Frère". In: *Anai Artea. En hommage à notre premier président T. Monzón (1904-1981).* Spezialausgabe von Anai Artea, San Juan de Luz, (29-31), S. 30, In: *Anai Artea*, Archiv der Lazkaoko Beneditarren Fundazioa, Lazkao.

146 Vgl. Deia (1977): „Son un centenar los exiliados por ‚legalizar' en Euskadi Norte". In: *Deia*, 21. Oktober 1977, S. 4; und Etxeberry, Roger (1978): „Por la Administración Francesa y los ‚incontrolados'. Los refugiados en Euskadi Norte. Entre la espada y la pared". In: *Punto y Hora*, 19.-25.10.1978, (8-10), S. 10.

147 Vgl. Donipetry, Jon (1979): „Giscard, Suarez y les réfugiés". In: *Enbata*, No. 581, 11.10.1979.

148 Vgl. Punto y Hora (1979): „Con refugiados políticos: la situación de Iparralde, insostenible". In: *Punto y Hora*, 9.-23.08.1979, S. 34.

149 Vgl. Punto y Hora (1979): „Parlamentarios vascos por Europa. Un viaje más que explosivo". In: *Punto y Hora*. 19.-26.07.1979, S. 21.

150 Vgl. Letamendia (1994b), S. 324.

151 Aussage eines ehemaligen Abgeordneten der PNV und von HB in einem Interview mit der Autorin am 11.08.2016, Interview Nummer 76.

neue Zufluchtsorte außerhalb von Frankreich zu suchen, wie einer der Exilanten in Mexiko berichtete.[152]

2.1.2. *Internationalisierung als Antwort auf die fehlenden Koalitionen zur Konfliktlösung im spanischen* win set *(Spa B)*

Während des verfassungsgebenden Prozesses in Spanien kommt es zu weitreichenden Veränderungen im spanischen *win set*. Die politische Fehleinschätzung des ETA-Konfliktes als rein antifranquistische Opposition wird offensichtlich (Vgl. IV-1.1.), da ETA ihre gewalttätige Aktivität trotz politischer Reformen nicht nur fortsetzt, sondern noch verstärkt. Dies zieht eine Polarisierung des Konfliktes nach sich. Die breite Koalition für die Amnestie, welche das spanische *win set* Spa A prägte, zerfällt nach der Verabschiedung der Generalamnestie. Stattdessen übernehmen PSOE und P.C. zentralistische Positionen. Folglich entsteht eine breite Koalition aus politischen und gesellschaftlichen Kräften, die den politischen Reformprozess von Adolfo Suárez unterstützt. Suárez führt die Durchsetzung seines *acceptability set* einer paktierten Reform fort. Es gelingt ihm, selbst die Oppositionsparteien PSOE und P.C. zu überzeugen, die parlamentarische Monarchie zu akzeptieren und somit radikalere oder separatistische Kräfte politisch noch stärker zu isolieren. Die Entwicklung des beschriebenen mehrheitlichen gesellschaftlichen Konsenses führt zu einer politischen Isolation des baskischen Nationalismus. So können aufgrund der bestehenden Mehrheiten im Kongress UCD und PSOE durch Restrukturierungsmaßnahmen die baskischen Nationalisten der PNV von der Ausarbeitung der Verfassung ausschließen und die unauflösliche Einheit Spaniens im Verfassungstext festlegen. Die Verfassung selbst stellt somit eine Restrukturierungsmaßnahme dar, um die politischen Forderungen nach Selbstbestimmung oder gar territorialer Unabhängigkeit juristisch zu unterbinden. Im Sinne Mitchells kann hierbei die Ursache des andauernden Konflikts in den Strukturen des Staates selbst verortet werden.[153] Dies trägt maßgeblich dazu bei,

---

152 Vgl. Interview Nummer 25.

153 Vgl. Mitchell, Timothy (1991): „The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics“. In: *The American Political Science Review*, Vol. 85 (1), (77-96), S. 86.

dass sich der Konflikt nicht mit Übergang zur parlamentarischen Monarchie von selbst löst, da die grundlegende Forderung der nationalistischen Basken nach Selbstbestimmung mit der Klausel der unauflöslichen Einheit des Staates kollidiert. Es kristallisiert sich somit ein Kampf zwischen baskischem und spanischem Nationalismus heraus.[154] Denn es geht nicht allein um größere Autonomie für das Baskenland, sondern um eine Anerkennung als eigenständige und gleichberechtigte Nation. Allerdings wird durch die Anerkennung von Nationalitäten und Autonomien innerhalb Spaniens zumindest der radikale Zentralismus, der von der AP favorisiert wird, aufgegeben.

Die baskischen Nationalisten hingegen schaffen es nicht, eine mehrheitsfähige Koalition (*winning coalition*) für ihre Interessen im spanischen *win set* zu etablieren. Obwohl es ETAm mit Hilfe von HB gelingt, ihre Forderungen zu institutionalisieren, Personen wie Telesforo Monzón als prominente Unterstützer und Abgeordnete zu gewinnen, Wahlerfolge zu erzielen und sich gegenüber ETApm als stärkere Organisation zu behaupten, reicht die lokale Unterstützung im Baskenland nicht aus, um in Madrid Einfluss auf die Ausarbeitung der Verfassung zu nehmen bzw. das Recht auf Selbstbestimmung durchzusetzen. Zwar können PNV und HB eine Mehrheit gegen die Verfassung im Baskenland mobilisieren, aber aufgrund von internen Machtkämpfen zwischen den nationalistischen Kräften im Baskenland misslingt die Schaffung einer gesamtbaskischen Koalition, wie sie von Telesforo Monzón favorisiert wird. In gleicher Weise sind sie nicht in der Lage, eine gesamtstaatliche Koalition oder politische Mehrheit in Madrid für ihre Forderungen zu etablieren. Stattdessen führt die unüberwindbare Differenz zwischen zentralistischen und separatistischen Positionen schließlich dazu, dass Dialog- und Verhandlungsversuche zwischen ETAm und der spanischen Regierung scheitern. Die Spirale der Gewalt zwischen ETA, parapolizeilichen Gruppen und staatlichen Sicherheitskräften spiegelt diese fehlenden politischen Koalitionen und Lösungen wider. Zudem vergrößert sie die Polarisierung zwischen den Konfliktparteien. Die Möglichkeit einer Konsenslösung ist im Gegensatz zum spanischen *win set* Spa A nicht mehr gegeben. Suárez, Regierung reagiert darauf mit einer *issue redifinition*: Die Aktivität der ETA nach der Generalamnestie wird nicht mehr als politischer Konflikt

154 Vgl. Douglass, William A. (2004): „Sabino's sin". In: Conversi (Hrsg.) (2004),(95-112), S. 104.

gewertet, sondern als Terrorproblem definiert. Nach Francos Tod hat die Entpolitisierung der Gesetzgebung dazu geführt, dass Mitglieder der ETA juristisch wie gewöhnliche VerbrecherInnen behandelt werden, aber der Konflikt selbst als politischer Konflikt mit politischen Häftlingen betrachtet wird. Die *issue redifinition* dreht dies jedoch um. So wird die Gewalt der ETA juristisch erneut politisiert, indem über gesetzliche Restrukturierungsmaßnahmen Spezialgesetze erlassen werden. Gleichzeitig findet diskursiv eine Entpolitisierung des Konfliktes statt, indem er als reines Terrorproblem umdefiniert wird. Diese Maßnahmen der *issue redefinition* und Restrukturierung werden im spanischen *win set* Spa B möglich, weil eine breite politische Koalition sie unterstützt und die Maßnahmen im Kongress ratifiziert. Suárez erhält somit demokratische Legitimierung seiner Politik gegen ETA. Dennoch erzielt diese Politik keine Lösung des Konfliktes oder gar eine Kontrolle der Gewalt der ETA. Vielmehr alimentiert diese Politik die Radikalisierung der ETA zusätzlich und vergrößert die Zahl der nach Frankreich Geflüchteten.

Nach wie vor gelingt es der spanischen Regierung somit nicht, den Konflikt allein mit nationalen Ressourcen zu lösen. Erneut wird mit Hilfe einer *Double-edged*-Strategie die Lösung in der Außenpolitik gesucht, indem zu diesem Zeitpunkt Frankreich in den Fokus des Kampfes gegen ETA rückt.[155] Durch die Reformen (Demokratie, Wahlen und Amnestie) hat Spanien international an Legitimität gewonnen und nutzt dies zunehmend in Form einer stärkeren Definition von ETA als Terrorismus im außenpolitischen Diskurs. Ein politisches Asyl für Basken wird öffentlich und international definitiv abgelehnt. Stattdessen beginnt sich in der Außenpolitik die Forderung nach internationaler Strafverfolgung zu etablieren, allerdings zunächst hauptsächlich auf Frankreich beschränkt. Dabei handelt es sich jedoch um eine Kooperation begrenzter Reichweite. Indem Frankreich dem Druck der spanischen Regierung nachgibt und offiziell Basken aus Spanien nicht mehr als politische Flüchtlinge anerkennt, beseitigt sie zwar formale Hindernisse im Umgang mit den Basken, weil illegale Personen leichter verhaftet und aus-

155 Es muss darauf hingewiesen werden, dass nicht auf die konkreten Aushandlungsprozesse zwischen Spanien und Frankreich eingegangen werden kann, da sie nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit sind. Einen Überblick über die spanisch-französischen Beziehungen bezüglich der Kooperation im Kampf gegen ETA bietet Morán Blanco, Sagrario (1997): *ETA entre España y Francia*. 1. Auflage. Madrid: Ed. Complutense (Estudios complutenses).

gewiesen werden können. Allerdings behält Frankreich die letzte Entscheidung über den Umgang mit den Mitgliedern der Organisation. Eine Formalisierung der Kooperation mit Spanien in Form von Auslieferungen wird zu diesem Zeitpunkt abgelehnt. Für Frankreich bedeutet diese Informalisierung einen größeren Spielraum und eine geschickte Positionierung zwischen den Interessen der Konfliktparteien. Für Spanien hingegen handelt es sich lediglich um eine symbolische Anerkennung der Legitimität als Demokratie, aber nicht um eine formalisierte Kooperation. Für das spanische *win set* bedeutet dies jedoch nicht die intendierte Lösung des nationalen Konfliktes, sondern die Ausweitung auf Drittländer. Denn die von Frankreich durchgeführte Informalisierung des Umgangs mit den Basken ist letztlich der Grund dafür, dass HB ebenfalls versucht, den Konflikt mit Hilfe einer Paradiplomatie zu internationalisieren, indem Vertreter in Frankreich und Belgien ihre Perspektive des Konfliktes darstellen. Die Zuspitzung der Flüchtlingsproblematik sowie die fehlenden politischen Allianzen nach Madrid oder Paris sorgen jedoch letztlich dafür, dass sich ETA gezwungen sieht, neue Allianzen in anderen Ländern zu suchen. Weder der Konflikt zwischen ETA und der spanischen Regierung sowie die Exilproblematik werden dadurch gelöst, sondern lediglich in weitere Länder exportiert.

2.2. Die Etablierung einer *Cross-level*-Allianz zu López Portillo

Auf Grund der fehlenden Koalitionen zu den EntscheidungsträgerInnen im spanischen *win set* Spa B suchen Vertreter von HB über transnationale Beziehungen nach Mexiko eine internationale Lösung der Flüchtlingsproblematik. Trotz des Widerstandes der spanischen Regierung gelingt es ihnen, eine *Cross-level*-Allianz zu López Portillo für die Aufnahme von Mitgliedern von ETAM zu etablieren.

2.2.1. *HBs Petition an López Portillo*

Neben Venezuela wurde Mexiko als mögliches Zielland des ETA-Exils ins Auge gefasst. Um die Gründe für diese Wahl zu verstehen, ist es nötig, ETAS Präsenz in Mexiko und das mexikanische *win set* vor 1977 näher zu betrachten:

Carta-renuncia de la Delegación de ETA en México

15 de Mayo de 1967

AL COMITE EJECUTIVO DE ETA,
AL COMITE IDEOLOGICO DE ETA, EMANADO DEL V BATZAR,

Después de serias consideraciones y estudios de las determinaciones tomadas en el V Batzar, esta Delegación ha llegado a la conclusión siguiente:

I) Los elementos hoy integrantes del Comité Ideológico de ETA se caracterizan sin lugar a dudas por una ideología comunista marxista-leninista.

II) Ello implica:

a) Desconocer otros tipos de ideas que se han dado en el seno de ETA.

b) Imposición arbitraria e impertinente de la indicada ideología comunista a los integrantes de ETA que disienten de esa filosofía.

c) Una interpretación errónea de la proyección de nuestro pueblo y de las estructuras que exige la liberación del hombre vasco.

d) Abandono de finalidades y cauces instauradas por ETA, con riesgo de alienigenismos de reciente experiencia.

III) En consecuencia, declaramos unánimemente desligada esta Delegación de ETA en México, de ese Comité Ejecutivo de ETA, así como del Comité Ideológico de ETA y desautorizamos toda directiva o exigencia que provenga de éstos últimos en cuanto concierne a nuestra jurisdicción y disponibilidades, tanto humanas como materiales, las cuales seguiremos dedicando sin desmayo a la Liberación Nacional y Social de EUZKADI, apegándonos a las normas, filosofía y entidad que estimemos de mayor eficacia y doctrina patriótica.

la, hasta hoy Delegación de ETA en México

Atentamente,

Abbildung 5: Carta-renuncia de la Delegación de ETA en México. Quelle: Delegación de eta en México (1967): Carta renuncia de la Delegación de ETA en México. 15.05.1967. In: Euskomedia, Fondo Irujo, Online verfügbar unter: http://www.euskomedia.org/PDFFondo/irujo/13682.pdf, zuletzt geprüft am 04.06.2019.

Innerhalb der baskischen Gemeinde in Mexiko gab es ein nationalistisches Exil, das nach dem Spanischen Bürgerkrieg nach Mexiko gekommen war.[156] Einige dieser ExilantInnen mit direkten Verbindungen zur PNV begannen in den 1960er/1970er Jahren, die PNV stark zu kritisieren und näherten sich den Positionen der ETA an. Wie ein Exilant des Spanischen Bürgerkrieges in Mexiko und ehemaliger Regierungsbeamter der baskischen Regierung berichtete, hätten die ETA-Sympathisanten publiziert und Veranstaltungen organisiert, was zunehmend eine Spaltung der baskischen Gemeinde provoziert habe.[157] Kurz nachdem ETA 1959 im Baskenland als Abspaltung und Gegenbewegung zur PNV entstanden sei, hätten BaskInnen und MexikanerInnen auch in Mexiko 1962/1963 ETA ins Leben gerufen. Dabei habe es sich jedoch nicht um eine „erste organisierte Zelle der Bande“[158], sondern um eine offiziell registrierte kulturelle Assoziation, die sich mit Sprache und Kultur, ökonomischen und sozialen Aspekte sowie dem Widerstand im Baskenland beschäftigt habe, gehandelt.[159] Es seien u.a. Spenden gesammelt worden. Diese Assoziation existierte jedoch nur kurze Zeit und löste sich aufgrund von ideologischen Differenzen am 15.05.1967 wieder auf (s. Abb. 5).

1971 wurde *Anai Artea* in Mexiko gegründet.[160] Gründungsmitglieder waren u.a. Jesús Alejandre und Yon de Luisa.

JESÚS ALEJANDRE sei einem Exilanten in Mexiko zufolge baskischer Soldat im Spanischen Bürgerkrieg gewesen.[161] 1937 gelangte er als Flüchtling nach Mexiko.[162] Er war aktives Mitglied der baskischen Gemeinde und im *Centro Vasco* in Mexiko.[163] Jedes Jahr im Sommer sei er ins Baskenland gereist, wie ein ehemaliger Abgeordneter der PNV und von HB

156 Vgl. Hoyos Puente (2012), S. 321f.

157 Vgl. Interview Nummer 70.

158 Vgl. Domínguez (2010), S. 287.

159 Vgl. Interview Nummer 70.

160 Vgl. Azúa, Alberto (1971): *Anai-Artea*. Mexiko, 19.06.1971. Brief an Manú Robles Aranguíz. In: Euskadiko Artxibo Historikoa, Fondo Alberto Azúa, 4., 62-72 C. 8, N° 1341, Nr. 1130.

161 Vgl. Interview Nummer 25.

162 Vgl. Jesús Alejandres eigene Aussage während des Gespräches der baskischen Delegation mit dem Delegierten der mexikanischen Regierung. In: *Entrevista de un delegado del Presidente de México con representantes de la delegación vasca que visitó México entre el 10 y 14 de febrero de 1980. Texto transcrito de una gravación magnetofónica.* Dokument aus dem Privatbesitz einer der Teilnehmer der Reise im Februar 1980 nach Mexiko, S. 1.

163 Vgl. Garritz Amaya (2003): *Euskal Etxea de la Ciudad de México.* 1. Auflage. Hrsg. v. Eusko Jaurlaritza. Vitoria-Gasteiz (Urazandi), S. 84f. und 108f.

erklärte.[164] Über seine Besuche informierte er die baskische Gemeinde in Mexiko. So hielt er beispielsweise 1974 eine Konferenz über die Situation im Nordbaskenland im *Centro Vasco* in Mexiko.[165] Er unterhielt den Briefwechsel mit Telesforo Monzón bezüglich *Anai Arteas.*

YON DE LUISAS Vater habe im *Consejo de Gobernación* der baskischen Regierung unter Telesforo Monzón als Vorgesetztem gearbeitet, als der Spanische Bürgerkrieg ausbrach, erklärte eine Yon de Luisa nahestehende Person.[166] Daraufhin sei er mit seiner Familie nach Frankreich geflohen, wo Yon de Luisa geboren worden sei. Beim Ausbruch des 2. Weltkrieges sei der Vater nach Mexiko auf den Schiffen *Alsina* und *Quanza* emigriert. Auf dem gleichen Wege sei sein damaliger Vorgesetzter Telesforo Monzón nach Mexiko gereist, wo die baskische Gemeinde sie großzügig empfangen und ihnen geholfen habe, ein neues Leben zu beginnen. Yon de Luisa selbst sei erst einige Jahre später nach Mexiko gelangt und habe dort aktiv das baskische Gemeindeleben im *Centro Vasco* gelebt. In den 1960ern war er Präsident der Junta Extraterritorial der PNV und in den 1970ern Teil der Geschäftsführung des *Centro Vasco*.[167] Wie ein Exilant des spanischen Bürgerkrieges und ehemaliger Regierungsbeamter der baskischen Regierung erinnerte, habe Yon de Luisa als Unterstützer von *Anai Artea* in Mexiko begonnen, die PNV sehr kritisch zu betrachten.[168] Obwohl er eher nationalkonservative Einstellungen gehabt und die Methoden der ETA nicht geteilt habe, habe er in den Mitgliedern der ETA, die nach Mexiko kamen, die Fortführung seines eigenen Lebens als Exilant gesehen, wie ein in Mexiko ansässiger baskischer Akademiker und Weggefährte de Luisas es ausdrückte.[169] ETA sei es im Gegensatz zur PNV gelungen, die junge Generation der Nachkommen der Bürgerkriegsflüchtlinge-darunter Yon de Luisa-in der Diaspora ideologisch anzusprechen und Sympathien zu wecken, was zu einer Distanzierung zur PNV geführt habe.[170]

---

164 Vgl. Interview Nummer 76.
165 Vgl. Garritz (2003), S. 134.
166 Aussage einer Yon de Luisa nahestehenden Person in einem Interview mit der Autorin am 29.04.2016, Interview Nummer 49.
167 Vgl. Garritz (2003), S. 113 und 127.
168 Vgl. Interview Nummer 70.
169 Aussage eines in Mexiko ansässigen baskischen Akademikers in einem Interview mit der Autorin am 21.08.2015; 16.11.2015; 13.04.2016; 21.04.2016, Interview Nummer 19.
170 Vgl. Interview Nummer 19.

Ziel von *Anai Artea* in Mexiko war die humanitäre Unterstützung der baskischen Flüchtlinge in Frankreich, das Sammeln von Spenden[171] für *Anai Artea* in Frankreich und die öffentliche Sensibilisierung für die Situation der Basken.[172] Anlass für die Gründung waren die Ausweisungsbefehle für Telesforo Monzón und für den ETA-Gründer José Luis Álvarez Enparantza, *Txillardegi*, im Jahre 1970 aus Frankreich.[173] Daraufhin schrieb die mexikanische Gruppe von *Anai Artea* Protestbriefe an Frankreich sowie an die deutsche Botschaft in Mexiko und an internationale Organismen, um gegen die Ausweisungen zu protestieren und um Vermittlung zu bitten.[174] Anhänger der PNV betrachteten diese Aktivitäten mit Argwohn, da sie befürchteten, *Anai Artea* könnte mehr (finanzielle) Unterstützung erhalten als die PNV.[175] Es kam zu Machtkämpfen zwischen Anhängern der PNV und den Sympathisanten der ETA in Mexiko. Allerdings habe *Anai Artea* in Mexiko ebenfalls nur kurze Zeit existiert, da es innerhalb der Gruppe verschiedene politische Ansichten gegeben habe und ETA ideologische Spaltungen und Streitereien innerhalb des nationalistischen Exils und der baskischen Gemeinde verursacht habe, wie dies mehrere Interviewte erklärten.[176] Doch auch wenn die Einzelheiten der Debatte innerhalb ETAs wie Klassenunterschiede und Sozialismus und die Formen des Nationalismus in Mexiko nicht immer differenziert wahrgenommen worden seien, habe dennoch innerhalb des nationalistischen Exils ein weitverbreiteter Antifranquismus geherrscht. Wie ein mexikanischer Baske und Akademiker berichtete, hätten viele von ih-

171 Laut eines mexikanischen Basken seien diese Spendenaufrufe, die auch in der Exil-Zeitschrift *Eusko Deya* zu finden waren, üblich gewesen und offensichtlich für die Personen gewesen, die im Zusammenhang mit der ETA standen. Vgl. Aussage eines mexikanischen Basken und Akademikers in einem Interview mit der Autorin am 04.08.2015, Interview Nummer 6.

172 Vgl. Interview Nummer 70; und vgl. Jesús Alejandre (1972): *Anai Artea*. Mexiko, 20.05.1972. Brief an Telesforo Monzón. In: Telesforo Monzon Artxiboak, 2.1./1 [14], 3 S-Gela II/ODS-14, Gutuneria. I., Alejandre Zearsolo senideak (Mexiko), 8 gutun; und vgl. Punto y Hora (1979): „Habla ‚Anai-Artea'". In: *Punto y Hora*, 5.-12.07.1979, S. 13.

173 Vgl. Interview Nummer 70; und vgl. El País (2012): „Muere Txillardegi, escritor y fundador de ETA". In: *El País*. 14.01.2012. Online verfügbar unter http://elpais.com/elpais/2012/01/14/actualidad/1326532620_850215.html, zuletzt geprüft am 20.04.2017.

174 Vgl. Jesús Alejandre (1972): *Anai Artea*. Mexiko. 1972. Brief an Telesforo Monzón. In: Telesforo Monzon Artxiboak, 4.2./7 [1], 3 S-Gela II/ODS-71, Euskal Elkargoaren kanpo harremanak: Anai Artearen ordezkaritzak; und Jesús Alejandre (1971): *Anai Artea*. Mexiko. 23.05.1971. Brief an Telesforo Monzón. In: Telesforo Monzon Artxiboak, 4.2./7 [2], 3 S-Gela II/ODS-71, Euskal Elkargoaren kanpo harremanak: Anai Artearen ordezkaritzak.

175 Vgl. Azúa, Alberto (1971): *Anai-Artea*. Mexiko, 19.06.1971. Brief an Manú Robles Aranguíz. In: Euskadiko Artxibo Historikoa, Fondo Alberto Azúa, 4., 62-72 C. 8, N° 1341, Nr. 1130.

176 Vgl. Interview Nummer 70 und Interview Nummer 19.

nen daher in den 1960ern und 1970ern mit ETA sympathisiert, wenn auch nicht unbedingt mit den Methoden.[177] Dieser Antifranquismus drückte sich beispielsweise unter dem mexikanischen Präsidenten Echeverría (1972-1976) in öffentlichen Kundgebungen gegen das Francoregime aus, die von der baskischen Gemeinde und vom *Centro Vasco* in Mexiko organisiert wurden.[178]

Einem ehemaligen Exilanten der ETA und einem Exilanten des Spanischen Bürgerkrieges zufolge seien schon einige wenige Mitglieder der ETA vor 1977 nach Mexiko gekommen, vor allem unter Echeverría.[179] Wie ein anderer Exilant erklärte, habe es sich jedoch dabei hauptsächlich um Einzelfälle von Personen gehandelt, die einen Verwandten in Mexiko gehabt hätten oder zum Arbeiten gekommen seien.[180] Innerhalb der baskischen Gemeinde hätten sie Unterstützung bei der Ankunft und mit den Papieren erhalten, wie ein mexikanischer Baske, Akademiker und Journalist erklärte.[181] Sie hätten manchmal Arbeitsplätze in baskischen Firmen, in der Regel außerhalb von Mexiko-Stadt besetzt.[182] Danach hätten sie selbst ihren Weg gesucht, berichtete ein Exilant des Spanischen Bürgerkrieges und ehemaliger Regierungsbeamter der baskischen Regierung.[183] Einige seien jedoch nicht geblieben, sondern hätten Mexiko wieder verlassen. Da innerhalb der Gemeinde nicht offen über das Vorleben der Personen gesprochen worden sei, habe nicht eindeutig geklärt werden können, ob es sich tatsächlich um Mitglieder der ETA gehandelt habe oder um einfache MigrantInnen, Familienangehörige, MitarbeiterInnen einer Nichtregierungsorganisation oder eventuell Personen, die lediglich dem Militärdienst hätten entgehen wollen. Es ist davon auszugehen, dass diese Personen durch die mexikanischen Behörden zumindest registriert wurden, da es zu dem Zeitpunkt keine Möglichkeiten einer Einreise ohne Visa gab. Erst im Dezember 1977 hoben Mexiko und

177 Vgl. Interview Nummer 6.

178 Vgl. CISEN (2015): *Centro Vasco*. 1975. Archivo General de la Nación, México, DFS/1/1. Galería 1; und vgl. Interview Nummer 6.

179 Vgl. Interview Nummer 70; und Aussage eines ehemaligen Mitgliedes von ETApm und ehemaligen Exiilanten in Mexiko in einem Interview mit der Autorin am 17.08.2016, Interview Nummer 78.

180 Vgl. Interview Nummer 29.

181 Vgl. Aussage eines mexikanischen Basken, Akademikers und Journalisten in einem schriftlichen Interview mit der Autorin im Oktober 2015, Interview Nr. 36

182 Vgl. Aussage eines mexikanischen Basken, Akademikers und Journalisten in einem schriftlichen Interview mit der Autorin im Oktober 2015, Interview Nr. 36; und Interview Nummer 70.

183 Vgl. Interview Nummer 70.

Spanien die Visapflicht für die Einreise im Rahmen der Wiederaufnahme der Beziehungen auf.[184]

Laut einem Exilanten hätten Ende 1979 schließlich die Verhandlungen um ein mögliches Exil der ETA in Mexiko begonnen.[185] Ein ehemaliger Abgeordneter der PNV und von HB berichtete, dass Telesforo Monzón Anfang 1980 beschlossen habe, eine Reise nach Venezuela und Mexiko zu organisieren.[186] Ziel dieser Reise war, über die Situation im Baskenland zu informieren und um die Aufnahme von baskischen Flüchtlingen zu bitten.[187] Er stellte dafür eine Delegation aus HB-Vertretern zusammen. An der Reise nahmen die Abgeordneten Francisco Letamendia, Pedro Solabarría und Telesforo Monzón, der Vorsitzende der Partei *Herri Alderdi Sozialista Iraultzailea* (HASI) und stellvertretende Bürgermeister von Bilbao Santiago Brouard, der Senator und Anwalt Miguel Castells Arteche und der Vizepräsident des Parlaments von Navarra José Antonio Urbiola Machinandiarena teil.[188] Am Vorabend der Reise habe sich die Delegation mit José Antonio Urrutikoetxea Bengoetxea, *Josu Ternera,* Mitglied der Führungsspitze von ETAm, der genauestens über die Reise informiert und einverstanden gewesen sei, getroffen, so der Interviewte.[189] Zwischen dem 10.02.-14.02.1980 befand sich die Delegation in Mexiko-Stadt.[190] Telesforo Monzóns Kontakte in Mexiko, Yon de Luisa und Jesús Alejandres Schwiegersohn Raúl Villarreal Cuevas halfen, die Reise zu organisieren und das Programm zusammenzustellen.[191] Neben öffentlichen Presse- und Radioterminen (*Canal Once*), Konferenzen in der *Universidad Nacional Autónoma de México* (UNAM) und der *Universidad Autónoma Metropolitana* (UAM) sowie Gesprächen mit VertreterInnen verschiedener Parteien (*Partido Socialista de los Trabajadores, Partido Mexicano de*

184 Vgl. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (1977): *Canje de Notas, constitutivo de Acuerdo, entre España y Méjico, sobre supresión de visados, hecho en Madrid el 14 de octubre de 1977.* In: BOE, Nr. 278, 21. November 1977, S. 25439-25440. Online verfügbar unter: http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-27449, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

185 Vgl. Interview Nummer 25.

186 Vgl. Interview Nummer 76.

187 Vgl. Enbata (1980): „Entretien avec Heri Batasuna“. In: *Enbata*, Nr. 598, 07.02.1980.

188 Vgl. Punto y Hora (1980): „Biarritz-Caracas-México. Las rutas del exilio“. In: *Punto y Hora*, 21.-28.02.1980, Nr. 164, (11-13), S. 11ff; und Egaña (2015), S. 497f.

189 Vgl. Interview Nummer 76.

190 Vgl. DFS (1980): „Arribo del ‚Grupo Parlamentario Vasco'“. 10.02.1980. In: CISEN (1977-1981): *Organización separatista „ETA“*, Versión pública. DFS (2008). Archivo General de la Nación, México, Tomo 1, S. 50f.; und DFS (1980): „Actividades del Grupo Parlamentario Vasco“. 14.02.1980. In: CISEN (1977-1981), S. 64.

191 Vgl. DFS (o.A.): „Comité de Ayuda a Exiliados Vascos en México“. In: CISEN (1977-1981) S. 40.

los Trabajadores, Partido Pueblo Mexicano) standen Besuche im *Centro Vasco* an.[192] Außerdem war es der Delegation gelungen, im Vorfeld ein Treffen mit dem mexikanischen Präsidenten José López Portillo und dem *Secretario de Gobernación* Enrique Santana Olivares zu vereinbaren.[193] Wie ein Exilant erklärte, hätten sie Zugang zu López Portillo über seinen Cousin Luis de Basabe bekommen, einen mexikanisch-baskischen Unternehmer aus Ensenada, der mit Jesús de Alejandre eng befreundet gewesen sei.[194] Wie ein Nahestehender von Luis de Basabe berichtete, habe er ein enges Verhältnis zu López Portillo gehabt, sei selbst ins französische Baskenland gereist und ein Verfechter des baskischen Separatismus gewesen.[195] Allerdings kam das geplante Treffen mit López Portillo nicht zustande.[196] Die Reise der Delegation hatte im Vorfeld Medienaufmerksamkeit erregt. Auf Druck der spanischen Regierung und des Königs Juan Carlos I. sagte López Portillo das Treffen ab, da er diplomatische Schwierigkeiten mit Spanien wegen dieses Themas vermeiden wollte:

> „Desde hace días venimos sufriendo el acoso orquestado desde Madrid contra la visita de los Parlamentarios Vascos. El 6 de febrero, fechado en Madrid, AFP, AP y LATIN-REUTER decían ‚una delegación de la representación política de la ETA militar viajó hoy hacia Venezuela y México donde se entrevistarán con políticos de ambos países.' […] Nuestra solicitud de audiencia con el Sr. Presidente José López Portillo fué favorablemente recibida para ser posteriormente cancelada alegando que los visitantes son ‚elementos altamente comprometidos'. De fuentes íntimas de la Presidencia sabemos que fué advertido desde Madrid.-Hasta el rey intervino. Las citas con el Senado y Congreso que fueron calurosamente aceptadas, fueron posteriormente denegadas por labor de la Embajada de España al planteársenos la necesidad de tener que solicitar a través de élla cualquier contacto oficial. A última hora se nos pospuso la cita confirmada con el Regente (Alcalde) de la ciudad de México."[197]

192 Vgl. Programm der Reise, Dokument aus dem Privatbesitz einer der Teilnehmer der Reise nach Mexiko im Februar 1980.

193 Vgl. DFS/Departamento C-047 (1980): „Visita a México de una delegación de diputados y senadores españoles". 06.02.1980. In: CISEN (1977-1981), S. 46.

194 Vgl. Interview Nummer 29.

195 Aussage einer Luis de Basabe nahestehenden Person in einem schriftlichen Interview mit der Autorin am 19.11.2015, Interview Nummer 45.

196 In: Dokument aus dem Privatbesitz einer der Teilnehmer der Reise nach Mexiko im Februar 1980, Autor unbekannt.

197 In: ebenda.

Wie ein ehemaliger Mitarbeiter des MAEC betonte, wäre ein Empfang einer Delegation von HB durch den mexikanischen Präsidenten von spanischer Seite als Skandal wahrgenommen worden und ein Motiv für das Einfrieren oder gar Abbrechen der Beziehungen gewesen,[198] die er zu diesem Zeitpunkt zwischen beiden Ländern als permanente Flitterwochen bezeichnete:

> „[…] las relaciones eran tan perfectas, todo, es que era apoyo y homenaje y era una luna de miel por así decirlo permanente entre el gobierno mexicano y gobierno español. Y yo diría que también una luna de miel permanente ya entre los dos pueblos, mejor dicho una vuelta a casa porque los dos pueblos mexicano y español jamás se habían divorciado, jamás.“[199]

Die Delegation wurde daher während der gesamten Reise von zwei Beamten der DFS begleitet und überwacht, die ihre Aktivitäten protokollierten.[200] Darüber hinaus organisierte der damalige spanische Botschafter Eduardo Peña Abizanda Pressekonferenzen und schrieb Artikel, um die Information der Delegation zu kontrastieren:

> „Lo peor era la batalla informativa diaria con las terminales de ETA en Méjico, representantes de Herri Batasuna, que infiltraban con sus intoxicaciones algunos medios mejicanos. Una vez llegaron dos diputados de HB que dieron una conferencia de prensa sobre las ‚razones‘ de ETA, calificando a sus gudaris como pertenecientes a un ejército de liberación. Salí de inmediato al paso con una contra-conferencia de prensa y escribiendo algunos comunicados que fueron ampliamente difundidos en todo el país. […] Mi ministro, Oreja, me envió un telegrama oficial que decía: ‚Felicito a V.E. valientes contundentes declaraciones sobre presencia diputados Herri Batasuna en México‘.“ [201]

198 Vgl. Interview Nr. 62.

199 In: Interview Nr. 62, Minute 47:22-47:52.

200 Vgl. DFS (1980), Dokumente zum Besuch der baskischen Parlamentarier. 06.02.1980-14.02.1980. In: CISEN (1977-1981), S. 44-66; und Aussage eines ehemaligen Anwaltes von ETA-Mitgliedern, Senators und Abgeordneten des baskischen Parlamentes in einem Interview mit der Autorin am 10.08.2016, Interview Nummer 75.

201 In: Peña Abizanda, Eduardo (o.A.): *Instantes de mi vida en busca de sus personajes*. Madrid: Academia de la Diplomacia, S. 271f.

Er bezeichnete ETAs Aktivität im Gegensatz zu HB als Terrorismus und Spanien als Land im demokratischen Wandel, in dem alle politischen Kräfte die legalen Möglichkeiten hätten, ihre Forderungen politisch auszudrücken. Selbst Kirche und Militär würden am demokratischen Wandel teilnehmen:

> „Se refirió a su país expresando que era inadmisible la posibilidad de un golpe de Estado en España, ya que el proceso democrático era irreversible; asimismo indicó que el Rey de España JUAN CARLOS es el motor del cambio democrático en su país y que todos los partidos y tendencias políticas están representados dentro del Congreso y cada facción cuenta con los causes legales para expresar su pensamiento y que el Ejército al igual que la Iglesia, están dentro del proceso de cambio de España [...]. Al comentar la ola de terrorismo en España, la calificó de criminal, lamentando la existencia de grupos que en el anonimato causan actos de violencia impunemente y que el Gobierno Español, hace frente a problemas esenciales y delicados como es el de la autonomía Vasca y el de Consolidar el proceso Democrático iniciado así hace casi tres años."[202]

In einem Brief, den er an *Proceso* schickte, bezeichnete er ETA und den Terrorismus nicht nur als nationales Problem Spaniens, sondern als (künftiges) internationales Problem.[203] Ziel des Botschafters war die Veränderung des Bildes der ETA in Mexiko, die dort gemeinhin als Befreiungsorganisation wahrgenommen wurde. Dabei handelte er nicht unter expliziter Vorgabe des Außenministeriums, sondern auf eigene Initiative:

> „[...] en México concretamente se había interpretado siempre como un movimiento de liberación nacional. [...] sobre todo, [...] porque ETA empezó a matar en la época de Franco. Entonces se interpretaba pues como, pues eso, un movimiento contra la dictadura franquista lo cual atraía las simpatías naturalmente de las antifranquistas y de las antidictadores y de las izquierdas [...] Cuando nosotros desde el primer momento sabíamos que era una organización clara-

---

202 In: DFS (1979): „Declaraciones del Sr. Eduardo Peña Abizanda, nuevo embajador de España en México". 09.08.1979. In: CISEN (2015): *Embajada Española en México*. Archivo General de la Nación, México, DFS/1/1. Galería 1.

203 In: Peña Abizanda, Eduardo (1981): „Carta del embajador de España sobre el reportaje a ETA". In: *Proceso*, 11.05.1981 (0236-47).

mente terrorista […]. Entonces en México insisto muy controlados incluso antes del pleno restablecimientode las relaciones, muy controlados por el gobierno mexicano […] De vez en cuando aparecían algunos representantes de Herri Batasuna, pero más que hacían era pasearse por allí, dar alguna conferencia a la que asistirían cuatro gatos o cien gatos, pero claro, tenía eco en la prensa […] Lo cual daba lugar inmediatamente a que yo tuviese que contraatacar dando yo una conferencia convocando una reunión de prensa […] eso, iniciativa propia. […] era lógico que el Embajador de España tiene que salir al paso de noticias que afectan a su país y sobre todo si son negativas o falsas o para desmentirlas o para contraatacarlas o para dar una versión distinta […] No, las instituciones no necesitaban dártelas, es decir la defensa de los intereses de tu país sean del tipo que sean personales o políticos, sociales o económicos es la que hace el diplomático […]. Por lo mismo que el 23F, a mí nadie me dijo que cómo tenía que reaccionar.“[204]

Darüber hinaus kontaktierte er den mexikanischen Präsidenten, um ihn erneut darum zu bitten, die Mitglieder der ETA in Mexiko stark zu kontrollieren:

„Aproveché esta visita de H.B. para reiterar al Presidente Portillo la necesidad de neutralizar a los etarras residentes en México y me ratificó su compromiso con España. Algo hizo, pues los medios mejicanos cada vez se hicieron menos eco, si no de los atentados que seguían en nuestro país, sí de las aspiraciones independentistas de estas ratas asesinas.“[205]

Trotz dieses Versprechens zeigte López Portillo großes Interesse für die Anliegen der Delegation. Statt sich selbst mit ihnen zu treffen, schickte er als geheimen Abgesandten seinen Cousin Luis de Basabe:

„Este acoso no ha impedido que el Sr. Presidente desee amplia información para lo cual sugirió a nuestro amigo Luis de Basabe que tuviera audiencia con el grupo. Sugerimos que se dé un comunicado único al conjunto de la prensa y mantener la mayor discreción en los primeros comentarios a la misma al llegar a México.“[206]

204 In: Interview Nr. 62, Minute 51:26-55:50.
205 In: Peña Abizanda (o.A.), S. 271f.
206 In: Dokument aus dem Privatbesitz einer der Teilnehmer der Reise im Februar 1980 nach Mexiko, Autor unbekannt.

Unter Geheimhaltung trafen sich Telesforo Monzón, Jesús Alejandre und Santiago Brouard mit Luis de Basabe. Das Gespräch wurde auf Tonband aufgezeichnet und später als Transkript der Delegation zur Verfügung gestellt. Nachdem sich alle drei Delegationsteilnehmer mit Namen und Ämtern vorgestellt hatten, ergriff der Delegierte Luis de Basabe das Wort, um López Portillos Ablehnung eines persönlichen Gespräches zu erklären:

> „[…] primero que a pesar de que en un principio había aceptado recibir a la Delegación de Euskadi, posteriormente ha tenido unos mensajes que le ha transmitido el Rey de España personalmente para pedirle que no lo hiciera puesto que hay relaciones entre México y España por una parte, y por la otra porque al parecer la prensa dió informes antes de que salieran Vds., a decir de ella incluso declaraciones de la Delegación en que de primeras parecía que había un estado de guerra con España y de segundas que venían Vds. a buscar apoyo del Gobierno de México: y ante estas circunstancias Vds. comprenden que sería imposible para el Sr. Presidente […] que pudiera recibirles […].“[207]

Sein Delegierter Luis de Basabe versprach dennoch, die Informationen an López Portillo weiterzuleiten und fragte nach den Gründen ihres Kontaktwunsches. Telesforo Monzón antwortete daraufhin zunächst mit einem Dank an Mexikos Haltung gegenüber den spanischen Bürgerkriegsflüchtlingen und der Ablehnung der Francodiktatur. Er erklärte, dass ihre Reise in erster Linie informative Ziele verfolge, um Mexiko ihre Perspektive auf die Situation im Baskenland zu vermitteln, die er als gravierend bezeichnete.[208] Es folgte eine Beschreibung der Situation durch Santiago Brouard und anschließend die Bitte an Mexiko, mögliche Flüchtlinge aufzunehmen:

> „[…] en España en este momento no hay una democracia suficiente, hay cierta democracia no lo negamos, los hechos han cambiado algo pero no hay demo-

207 In: Luis de Basabes Aussage während des Gespräches der baskischen Delegation mit dem Delegierten der mexikanischen Regierung. In: *Entrevista de un delegado del Presidente de México con representantes de la delegación vasca que visitó México entre el 10 y 14 de febrero de 1980. Texto transcrito de una gravación magnetofónica*. Dokument aus dem Privatbesitz einer der Teilnehmer der Reise im Februar 1980 nach Mexiko, S. 1f.

208 Vgl. Telesforo Monzóns Aussage während des Gespräches der baskischen Delegation mit dem Delegierten der mexikanischen Regierung. In: ebenda, S. 2.

> cracia suficiente; así por encima, de memoria, diría que hay de 150-200 presos políticos vascos, hay detenciones sistemáticas que algunas terminan en la cárcel y otras no, después de pasar por comisaría son puestos en libertad: en estas comisarías se tortura sistemáticamente y donde no llega la justicia del Gobierno, la justicia oficial, llegan las bandas parapoliciales […] con secuestros, violaciones, asesinatos y hasta de forma indiscriminada arrojando bombas dentro de establecimientos públicos […], todas estas circunstancias han generado y seguirán generando como consecuencia, refugiados políticos, […] el Estado español a través de su Gobierno, por medio de acciones diplomáticas y comerciales, ha conseguido que el Gobierno francés no dé Carta de residencia a los nuevos refugiados […] y como consecuencia tampoco Carta de Trabajo; a los antiguos […] no se les ha renovado la documentación dejándoles como consecuencia fuera de la ley […], las circunstancias van generando necesariamente refugiados políticos […], recordando la gran hospitalidad que México ha tenido con nuestro Pueblo, venimos como embajadores a […] pedir y solicitar que, si en algún momento los avatares de las circunstancias incitasen a la gente a acudir hacia México lo tuvieran presente.“[209]

Nach dieser Petition verwies er auf das unproblematische Verhalten der Bürgerkriegsflüchtlinge, die sich in Mexiko niemals politisch betätigten, da Basken im Ausland dies generell nicht täten. Vielmehr bereicherten sie als Fachkräfte das Land und befolgten stets die Regeln als Gäste. Als Gegenleistung suchten sie lediglich ein wenig Sicherheit und Schutz.

Telesforo Monzón kehrte schließlich noch einmal auf die Situation im Baskenland zurück.[210] Den Konflikt dort beschrieb er als einen politischen, bei dem die spanische Verfassung nicht berücksichtigte, dass es sich bei den Basken um eine Nation handelte, für die eine Autonomie nicht ausreichte. Er verglich die aktuelle Situation mit dem Unabhängigkeitskampf Mexikos gegen das spanische Imperium, bei dem laut Monzón auch Basken für die Unabhängigkeit Mexikos kämpften. Den aktuellen Konflikt beschrieb er als einen schon 150 Jahre währenden Krieg um die Unabhängigkeit der Basken. Als Repräsentant von HB negierte er jegliche organische Verbindungen zwischen der Koalition und den

---

209 In: Santiago Brouards Aussage während des Gespräches der baskischen Delegation mit dem Delegierten der mexikanischen Regierung. In: ebenda, S. 2f.

210 Vgl. Telesforo Monzóns Aussage während des Gespräches der baskischen Delegation mit dem Delegierten der mexikanischen Regierung. In: ebenda, S. 5ff.

bewaffneten baskischen Streitkräften (*Fuerzas Armadas Vascas*), unterstrich jedoch, dass ihre Minimalforderungen von einem Großteil der baskischen Bevölkerung geteilt würden und ein Waffenstillstand sofort unter Einhaltung dieser Forderungen möglich wäre, wenn Spanien bereit zum Verhandeln wäre:

> „[…] si estas condiciones se cumplen, ya digo que además compartidas por la inmensa mayoría de nuestro país, la guerra termina, la sangre deja de correr por nuestra parte, los soldados de Euskadi, los gudaris envainan la espada […].“[211]

Santiago Brouard verdeutlichte diese Forderungen noch einmal, indem er die Forderungen der Alternative KAS beschrieb (Amnestie für alle Gefangenen und Flüchtlinge, Anerkennung aller demokratischen Rechte, Anerkennung des Baskenlandes mit allen vier baskischen Provinzen (Gipuzkoa, Bizkaia, Nabarra, Araba) als eigenständige Nation im Statut, Anerkennung des Baskischen als offizielle Sprache, Rückzug der öffentlichen Sicherheitskräfte (*Fuerzas de Orden Público*), Verbesserungen der Arbeitsbedingungen für die Arbeiter).[212] Abschließend ergriff Jesús Alejandre das Wort und sprach von seinem Eindruck während eines Aufenthaltes im Baskenland im Sommer 1979 als Korrespondent der Zeitung *El Excelsior*:

> „Euskadi es en este momento un país ocupado militarmente, no tienen que amenazar con la ocupación, ya la están ocupando, la presencia de las fuerzas de orden público es siempre provocativa y su actuación normalmente un atropello […].“[213]

Das Gespräch endete mit einem Dank seitens der Delegation an den mexikanischen Präsidenten und mit dem Hinweis darauf, dass den Teilnehmern der Delegation Castells, Monzón, Solabarría und Letamendia in Spanien wegen ihrer politischen Aktivität Gefängnis oder gar Exil

211 In: Telesforo Monzóns Aussage während des Gespräches der baskischen Delegation mit dem Delegierten der mexikanischen Regierung. In: ebenda, S. 8.

212 Vgl. Santiago Brouards Aussage während des Gespräches der baskischen Delegation mit dem Delegierten der mexikanischen Regierung. In: ebenda, S. 9ff.

213 Vgl. Jesús Alejandres Aussage während des Gespräches der baskischen Delegation mit dem Delegierten der mexikanischen Regierung. In: ebenda, S. 12.

(*destierro*) drohe.[214] Nachdem Luis de Basabe López Portillo das Gespräch mit der Delegation weitergeleitet hatte, versprach López Portillo die Lösung des Themas der baskischen Flüchtlinge in Mexiko.[215] Grund dafür war einerseits López Portillos Sicht auf Mexikos Rolle. So verstand er Mexiko als Land, dessen Berufung in der Aufnahme von Flüchtlingen aus aller Welt lag:

> „México, desde el inicio de su vida independiente, ha sido tierra de refugio. No sólo por cumplimiento de un deber; sino por obediencia a una vocación. Han llegado a nuestro país exiliados ilustres y anónimos, de muchos puntos de Hispanoamérica y – más tarde – de Europa, de Asia, de África. Nunca cesan del todo estas oleadas. Se diría que la intolerancia no deja de expulsar, implacable, fuera de su patria, a los luchadores de la libertad."[216]

Andererseits war ihm die kritische Situation in Spanien durchaus bewusst. So stellte er im Oktober 1977 nach einem Staatsbesuch in Spanien fest:

> „El viaje estupendo. La llegada allá, llena de cautela pues la víspera había habido actos terroristas en Vizcaya y se extremaron las medidas de seguridad. El momento de lo más interesante: tránsito político de la dictadura a la democracia por el camino de la monarquía y al tiempo resolver los problemas de la crisis económica. […] Es Suárez un político joven, moderno, negociador, inteligente y trabajador; hombre de coyuntura y praxis sin compromisos ideológicos, lo que facilita su función en el corto plazo y la inhabilita en el largo plazo, pues no parece tener modelo de país que ofrecer, salvo conservar lo conservable en un tránsito que es un poco salto al vacío, vigilado por un ejército disciplinado, callado ahora, desconcertado y amarrado por la presencia y la lealtad al Rey. Sólo yendo a España entiende uno que en el pleno siglo XX, ya anunciado el XXI, se erija una monarquía. […] Si el Rey conserva la función de sostener y moderar el Gobierno y controlar apoyando y apoyándose en el ejército, España podrá buscar salidas, difíciles porque le falta petróleo. […] Si el ejército le es leal, habrá

214 Vgl. Telesforo Monzóns Aussage während des Gespräches der baskischen Delegation mit dem Delegierten der mexikanischen Regierung. In: ebenda, S. 12f.

215 Vgl. Punto y Hora (1980): „Biarritz-Caracas-México. Las rutas del exilio". In: *Punto y Hora*, 21.-28.02.1980, Nr. 164, (11-13), S. 13.

216 In: López Portillo, José (1982): „Prólogo". In: Fondo de Cultura Económica (Hrsg.): *El exilio español en México 1939-1982*. 1. Ausgabe. Mexiko: Fondo de Cultura Económica; Salvat, (9-12), S. 10.

> otras opciones que no la dictadura fascista. […] En un país con los problemas económicos de España, en un futuro inmediato es difícil esperar grandes cosas; pero a largo plazo será la relación altamente benéfica. […] Los siento un poco desamparados y, aunque después vendrán resacas, creo que en los momentos de crisis que están viviendo, necesitan confianza en sí mismos y alguna sacudita que tal vez les sea útil. Yo me sentí maduro y sólido y, aunque actué con delicadeza al implicar cuestiones vigentes, puedo haber pisado callos.“[217]

Sowohl das Verständnis von Mexikos Rolle in der Welt als auch die kritische Analyse Spaniens ließen ihn trotz Spaniens Einwände das durch HB erbetene Exil der ETA in Mexiko akzeptieren. Es war nicht abschließend zu klären, inwieweit die spanische Regierung über die Einzelheiten zum Zeitpunkt der Verhandlungen informiert war. Einige Punkte sprechen dafür, dass dies der Fall war. Nicht nur bestätigte ein Exilant, dass die spanische Regierung über die Verhandlungen zwischen Brouard und Monzón mit López Portillo informiert gewesen sei.[218] Auch die Artikel in *Punto y Hora* und *Enbata*[219], die kurz nach der Reise der Delegation erschienen, erwähnten ausdrücklich López Portillos Zustimmung. Des Weiteren sprach die Verhaftung des Delegationsteilnehmers José Antonio Urbiola Machinandiarena im August 1980 dafür, dass zumindest die spanischen Sicherheitskräfte darüber im Bilde waren.[220] Ursprünglich wegen Deklarationen im Parlament von Navarra festgenommen, sei es im Verhör fast ausschließlich um seine Reise nach Mexiko gegangen.[221] Laut eigener Aussage seien die Beamten zu diesem Zeitpunkt über das Treffen mit der ETA-Führung informiert gewesen und hätten mehr Einzelheiten als er selbst gekannt. Auf welchen Wegen die spanische Regierung zu diesem Zeitpunkt darüber informiert wurde-ob durch eigene Nachforschungen, durch die mexikanischen Sicherheitskräfte bzw. die SeGob oder gar durch López Portillo selbst, war an dieser Stelle nicht zu klären.

---

217 In: López Portillo (1988), S. 632-634.

218 Vgl. Interview Nummer 25.

219 Vgl. Punto y Hora (1980): „Biarritz-Caracas-México. Las rutas del exilio“. In: *Punto y Hora*, 21.-28.02.1980, Nr. 164, S. 11-13; und Enbata (1980): „Entretien avec Heri Batasuna“. In: *Enbata*, Nr. 598, 07.02.1980.

220 Vgl. El País (1980): „Detenido el vicepresidente del Parlamento Foral de Navarra, José Antonio Urbiola“. In: *El País*, 31.08.1980. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1980/08/31/espana/336520802_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

221 Vgl. Interview Nummer 76.

2.2.2. *Das Etablieren der* Cross-level-*Allianz trotz konkurrierender Frames*

In diesem Fall werden die außenpolitischen Verhandlungen nicht von einem staatlichen Akteur begonnen. Zwar legitimieren sich die Abgeordneten von HB durch ihre staatlichen Funktionen, allerdings repräsentieren sie den nichtstaatlichen Akteur ETA und nicht den spanischen Staat, selbst wenn sie organische Verbindungen zur ETA leugnen. Statt einen Dialog oder eine Allianz mit der spanischen Regierung oder eine gesellschaftliche Konsenslösung innerhalb nationaler Grenzen zu suchen, entscheiden sich *Anai Artea* und ETA dafür, eine individuelle Lösung ihrer Flüchtlingsproblematik anzustreben und neue Allianzen außerhalb Europas zu suchen. Sie überlassen nicht der spanischen Regierung die außenpolitischen Verhandlungen, sondern betreiben eine eigene Außenpolitik bzw. Paradiplomatie.

Für das Etablieren einer *Cross-level*-Allianz ist Mexiko aus zwei Gründen ein naheliegendes Ziel: Zum einen bestehen langfristige transnationale Beziehungen zwischen den Basken in Spanien, Frankreich und Mexiko und zum anderen ist die baskische Gemeinde im mexikanischen *win set* gesellschaftlich und ökonomisch sehr gut positioniert. Insbesondere die Flüchtlinge des Spanischen Bürgerkrieges genießen hohes gesellschaftliches Ansehen. Sie verfügen sogar wie im vorliegenden Fall über freundschaftliche und verwandtschaftliche Beziehungen Zugang zu den höchsten Regierungskreisen des Präsidenten und der SeGob. An dieser Stelle ist ebenfalls die ethnische Komponente der navarrisch-baskischen Zugehörigkeit der Vorfahren López Portillos bedeutend.

Ein Merkmal dieser transnationalen Beziehungen ist, dass sie sehr stabil sind: Die baskische Diaspora in Mexiko betrachtet das Baskenland und die Entwicklungen vor Ort als starke symbolische und emotionale Referenz. Dies hängt mit dem erzwungenen Bürgerkriegsexil, den einenden Faktor des Antifranquismus und der ethnischen Zugehörigkeit zusammen. Lyons beschreibt diese aus einem Konflikt entstandenen Diasporagemeinden als einen nicht zu unterschätzenden Faktor, wenn es um den Konflikt im Ursprungsland geht:

> „Those forced across borders by war commonly have a specific set of traumatic memories and hence create specific types of ‚conflict-generated diasporas‘ that

sustain and sometimes amplify their strong sense of symbolic attachment to the homeland. ‚Homeland' is often understood in specific territorial terms where a space from which a group has been forcefully detached assumes a high symbolic value. [...] Conflict-generated diasporas – with their origins in conflict and their identity linked to symbolically important territory – often play critical roles with regard to homeland conflicts."[222]

Diese *long-distance-nationalists* erhalten laut Lyons oft die Demütigung durch das eigene erzwungene Exil aufrecht und romantisieren den Ort der eigenen Herkunft. Daher tendieren sie dazu, politisches Engagement im Konflikt des Ursprungslandes zu zeigen.[223] Dieses Engagement drückt sich häufig durch enge Beziehungen zum Herkunftsland aus. Sie mobilisieren über Lobbyarbeit politische und soziale Unterstützung im Gastland oder in der internationalen Gemeinschaft für den Konflikt im Ursprungsland. Oft verfolgen sie auch das Ziel, die Außenpolitik des Gastlandes zu beeinflussen.[224] Dadurch können sie maßgeblich zur Verschärfung oder zur Lösung des Konfliktes beitragen.[225] Im vorliegenden Fall ist die Petition an López Portillo als Deeskalationsstrategie der Situation in Frankreich zu betrachten.

Bei der strukturellen Analyse dieser transnationalen Beziehungen zwischen Teilen der baskischen Gemeinde in Mexiko (Jesús de Alejandre, Yon de Luisa, Luis de Basabe) zu Telesforo Monzón und *Anai Artea* wird deutlich, dass es sich in der Organisationsform um ein transnationales Netzwerk handelt, da es sich durch freiwillige, reziproke Kommunikationsbeziehungen und nicht durch hierarchische Organisation auszeichnet. Diese lose horizontale Allianz aus Akteuren kann im Sinne von Keck/Sikkink als *Transnational Advocacy Network* verstanden werden. Es geht diesem Netzwerk nicht nur darum, die Politik zu beeinflussen, sondern auch die Debatte zu dem Thema – beispielsweise über *Framing* (s.u.) – zu verändern.[226] Obwohl die transnationalen Beziehungen dauerhaft sind, wird das Netzwerk nur punktuell aktiv, wie z.B. bei der kurzen Existenz

---

222 In: Lyons, Terence (2006): „Diasporas and homeland conflicts". In: Kahler, Miles; Walter, Barbara F. (Hrsg.): *Territoriality and conflict in an era of globalization*. Cambridge, UK, New York: Cambridge University Press, (111-129), S. 111.

223 Vgl. Lyons (2006), S. 118.

224 In: Lyons (2006), S. 116.

225 Vgl. Lyons (2006), S. 123.

226 Vgl. Keck/Sikkink (1999), S. 89f.

von *Anai Artea* in Mexiko, bei Protestkundgebungen oder bei der vereinzelten Unterstützung von Personen, die vor 1977 nach Mexiko gelangen.

Mit der Wiederherstellung der Beziehungen zwischen Spanien und Mexiko gibt es entscheidende Veränderungen im mexikanischen *win set*, die zu einer Verengung führen: Solange keine Beziehungen bestehen und die mexikanische Regierung den Franquismus ablehnt, ist keine Ausweisung von spanischen StaatsbürgerInnen zu befürchten und Einreise und Aufenthalt von Oppositionellen in Mexiko möglich, ohne dass die spanische Regierung etwas dagegen unternehmen kann. Nun agieren Spanien und Mexiko als Verbündete und der offizielle Asylstatus ist für spanische StaatsbürgerInnen nicht mehr möglich. Dies ändert ebenfalls die Voraussetzungen für ein mögliches Exil der ETA. So versuchen die spanische Regierung und Diplomatie aktiv, den Kontakt zwischen der Delegation und López Portillo wie auch zu mexikanischen parlamentarischen VertreterInnen zu unterbinden. Die Intervention durch die Figur des Königs macht deutlich, welche Wichtigkeit dies für die spanische Regierung hat. Es handelt sich hierbei um eine Frage machtpolitischer Legitimität. Spanien beansprucht die alleinige Darstellung des ETA-Konflikts gegenüber Mexiko und versucht, eine mögliche Unterstützung durch Mexiko für die Opposition zu verhindern. Dies kann als aktive und in diesem Falle erfolgreiche Strategie verstanden werden, das mexikanische *win set* noch weiter zu verengen. Die durchaus glaubwürdige Drohung eines Beziehungsabbruchs oder diplomatischen Konfliktes lässt López Portillo das Treffen absagen. Das mexikanische Parlament verweist ebenfalls auf die spanische Botschaft als Mittler eines Treffens.

In diesem Moment erhalten die transnationalen Beziehungen der Basken neue Bedeutung, da sie es der Delegation von HB ermöglichen, zumindest indirekten Zugang zu den mexikanischen EntscheidungsträgerInnen zu erhalten. Strategisch geschieht dies zunächst über einen direkten Staatsbesuch (*reverberation*) und ein breites *targeting* des Präsidenten, des *Secretario de Gobernación*, von Parteiangehörigen und ParlamentarierInnen sowie einer Sensibilisierungskampagne in den Medien. Der Zugang zum Entscheidungsträger gestaltet sich jedoch informell und geheim. Wäre ohne diplomatische Beziehungen noch ein offizieller Empfang der Opposition in Mexiko möglich gewesen, wird er durch die veränderte Situation in die Informalität verschoben. Zu diesem Zeitpunkt schließen sich somit die offiziellen Türen für eine paradiploma-

tische Arbeit von HB. Spanien etabliert sich dadurch als Vetospieler im mexikanischen *win set* bezüglich des Zugangs der innerspanischen Opposition zur mexikanischen Regierung.

López Portillo selbst verfolgt hierbei eine offene und eine verdeckte Diplomatie. Während er öffentlich und formal Spaniens Einspruch und die spanische Regierung allein als legitimen Ansprechpartner akzeptiert, schickt er seinen Cousin als Delegierten zur HB-Delegation. Neben den verwandtschaftlichen Beziehungen spielt hier die gesellschaftliche Positionierung der Delegationsteilnehmer eine entscheidende Rolle. Sie legitimieren sich über öffentliche Ämter. Insbesondere im Falle von Telesforo Monzón als ehemaliges Mitglied der baskischen Regierung im Bürgerkrieg und Exil kommt diese Legitimität zum Tragen. ETA kann somit an dieser Stelle auf legitimitätsstiftende Personen zurückgreifen, welche ihr Anliegen beim mexikanischen Präsidenten vorbringen, ohne selbst in Erscheinung treten zu müssen.

Im Gegensatz zur ersten Verhandlungsphase mit Suárez, bei der López Portillo als *statesman-as-dove* auftritt (Vgl. IV-1.2.2.), verhält er sich an dieser Stelle als *statesman-as-hawk. S*ein *acceptability set* zur Aufnahme von ETAM liegt teilweise außerhalb des nationalen *win sets* (wegen der Ablehnung des Innenministeriums). Gleichzeitig ist es weiter vom *win set* des anderen Staates (wegen der Ablehnung Spaniens der Bildung einer *Cross-level*-Allianz) als vom national ratifizierbaren *win set* entfernt. Grund für diese doppelte Diplomatie ist ebenso die Tatsache, dass Spanien während der *Transición* einen Regimewechsel vollzieht, bei dem die Legitimität und Positionierung der einzelnen innenpolitischen Akteure und die internationale Anerkennung neu verhandelt werden.[227] Solange Spaniens neues Regime noch vor der internationalen Staatengemeinschaft beweisen muss, dass es eine Demokratie wird, genießt die Opposition eine hohe internationale Anerkennung. Dadurch ist auf der außenpolitischen Ebene der Zugang zu EntscheidungsträgerInnen für Akteure jenseits der staatlichen Diplomatie möglich.

Die Petition der Delegation ist in ein *Framing* gebettet, das auf das veränderte mexikanische *win set* Bezug nimmt. Durch den *Frame* wird versucht, das offizielle Bild Spaniens als demokratischen Staat zu demontieren und die nach wie vor bestehende Notwendigkeit des Exils zu

227 Vgl. Alden/Aran, S. 105f.

verdeutlichen. Die spanische Diplomatie reagiert darauf mit einem Gegenframing, das ETAs Aktivität als (internationalen) Terrorismus definiert. Bei beiden *Frames* liegen die vier von Entman definierten Komponenten kohärent vor. Ziel des *Framings* ist von Seiten der Delegation die Ausweitung und von Seiten der spanischen Diplomatie die Verengung des mexikanischen *win set*, wenn es um ein mögliches Exil oder Asyl der ETA in Mexiko geht. Es folgt die Gegenüberstellung der beiden konkurrierenden *Frames* (s. Tab 2).

Bei beiden *Frames* fällt der militärische Sprachgebrauch auf, der die polarisierende und „kriegerische" Auseinandersetzung um das Thema nicht nur in Spanien, sondern auch auf der außenpolitischen Ebene in Mexiko deutlich macht. Beide Konfliktparteien suchen Allianzen für Ihre Darstellung mit Hilfe eines *Framings*. Nicht die Frage nach dem Selbstbestimmungsrecht-der zentrale Punkt der Auseinandersetzung zwischen ETA und Spanien-ist das Unterscheidungsmerkmal beider *Frames*, sondern die Definition von ETA, des spanischen Regimes und der Art der Auseinandersetzung. Während der HB-*Frame* ETA als baskisches Heer betrachtet, welches die nationalen Interessen der Basken gegenüber der undemokratischen Besatzungsmacht verteidigt, bestreitet der *Frame* des Botschafters die politische Komponente der Gewalt, indem er ETAs Gewalt allein als Terrorismus von Kriminellen und Mördern definiert. Beide Frames klagen die Gewalt des Anderen an, wobei die eigene Gewalt verschwiegen oder aber zumindest gerechtfertigt wird. Indem HB ETA als baskisches Heer bezeichnet, wird der Gewalt sogar eine Form von „staatlicher" Legitimität zugesprochen. Der Ausdruck „envainan la espada" ist an dieser Stelle besonders aussagekräftig, da er kriegerische Auseiandersetzungen vergangener Jahrhunderte evoziert, die der Gewaltrealität der ETA gar nicht entsprechen, schließlich kämpfen die ETA-Mitglieder nicht mit Schwertern. Darüber hinaus unterscheiden sich beide *Frames* durch die räumliche Komponente: Obwohl die Delegation durch ihre Petition an López Portillo die Exilproblematik internationalisiert, definiert sie den Konflikt selbst als lokal begrenzten Konflikt zwischen Spanien und dem Baskenland. Von spanischer Seite hingegen wird ETAs Terrorismus als internationales Problem beschrieben. Es findet also eine Internationalisierung der potentiellen Gefahr statt, bei dem ETA auch für Mexiko ein Sicherheitsrisiko darstellen könnte.

Tabelle 2: Konkurrierende *Frames* in Mexiko

	Frame HB A: „Spanien ist (noch) keine Demokratie“	*Frame* Spa B: „ETA ist Terrorismus“
Problem-definition	Die Flüchtlinge in Frankreich sind wegen des Entzugs des Flüchtlingsstatus illegal und ohne Arbeit. Die kriegerische Auseinandersetzung mit Spanien erhöht die Flüchtlingszahlen in Frankreich.	ETA wird in Mexiko als Befreiungsorganisation betrachtet, ist aber Terrorismus.
Ursachenzus-chreibung	Ursachen sind der 150 Jahre andauernder Konflikt zwischen BaskInnen und SpanierInnen, die staatliche Repression, Folter, politische Gefangene und parapolizeiliche Gewalt aufgrund der noch nicht ausreichenden Demokratisierung Spaniens.	ETA begann unter Franco zu morden und wird als Antifranquismus verstanden. Der Antifranquismus ist in Mexiko weit verbreitet. HB vergiftet die Medien in einer Informationsschlacht mit Falschinformationen.
Moralische Bewertung	Der baskische Unabhängigkeitskampf ist mit dem mexikanischen Unabhängigkeitskampf vergleichbar. Basken haben mit Mexiko für die Unabhängigkeit gekämpft. Das Baskenland ist eine militärisch besetzte Kolonie des imperialistischen Spaniens. Baskische Flüchtlinge sind ausgebildete Fachkräfte, die das Gastland bereichern. Die neuen Flüchtlinge stellen die Kontinuität des Bürgerkriegsexils dar.	ETA ist Terrorismus. Die Mitglieder sind Kriminelle und „*ratas asesinas*“. ETA/Terrorismus ist ein (künftiges) internationales Problem. Spanien unter König Juan Carlos vollzieht den demokratischen Wandel im Konsens mit allen politischen Kräften. Die Autonomie im Baskenland wird vorangebracht.
Hand-lungsemp-fehlung	Mexiko soll die Aufnahme der baskischen Flüchtlinge ermöglichen. Verhandlungen zwischen Spanien und dem Baskenland auf Grundlage der Alternative KAS sollen stattfinden. Dann würden die Soldaten Euskadis das Schwert einstecken („envainan la espada“).	Ein Treffen zwischen mexikanischen Autoritäten und HB-Delegierten muss abgelehnt werden. Die „etarras“ sollen neutralisiert und kontrolliert werden. Der mediale Gegenangriff muss organisiert werden.

Quelle: Eigene Darstellung

Trotz dieser konkurrierenden *Frames* und seiner offiziellen Loyalität zu Spanien, stimmt López Portillo der Aufnahme des Exils von ETAM zu und etabliert eine *Cross-level*-Allianz. Der Delegation gelingt es also, das mexikanische *win set* gegen den Widerstand der spanischen Regierung für ein informelles Exil auszuweiten. Allerdings bestätigt López Portillo die transnationale Allianz zu Spanien, indem er dem Botschafter die maximale Kontrolle der ETA-Mitglieder in Mexiko zusagt. Diese doppelte Diplomatie und doppelte Allianz ist möglich, weil die Interessen beider Allianzen mit dem mexikanischen *win set* und mit López Portillos *acceptability set* kompatibel sind: Einerseits kann er seine Spanienaffinität (Vgl. IV-1.3.) bedienen, andererseits sieht er sich selbst als überlegener Beobachter der Situation und betrachtet die spanische Regierung nicht auf Augenhöhe, sondern als unterstützungsbedürftig. Seine Entscheidung, das Exil von ETAM in Mexiko zu akzeptieren, ist daher zu einem gewissen Grad sicherlich dieser paternalistischen Haltung geschuldet. Erneut kann Mexiko hier die Rolle des Unterstützers des spanischen Demokratisierungsprozesses übernehmen, indem die Aufnahme des Exils die Situation in Spanien entschärft. Gleichzeitig kann er den Wünschen Spaniens nach maximaler Kontrolle der Mitglieder der ETA in Mexiko nachkommen, weil die Art und Weise eines jeden Exils in Mexiko grundsätzlich ein Ende der politischen Aktivität der ExilantInnen bedeutet.[228] Diese Tatsache der politischen Inaktivität in Mexiko ist der Delegation von HB schon bewusst und wird nicht in Frage gestellt, sondern vielmehr sogar versprochen. An dieser Stelle bedeutet das Kennen der Gegebenheiten auf der nationalen Verhandlungsebene (Level II) bzw. des mexikanischen *win set* einen Pluspunkt bei den Verhandlungen. Eventuelle sicherheitspolitische Bedenken werden somit direkt ausgeräumt.

López Portillo kann trotz der doppelten Diplomatie die *Double-edged*-Strategien beider Seiten unterstützen. Aufgrund der Informalität ist López Portillo an dieser Stelle erneut der alleinige Entscheidungsträger und benötigt keine weitere Ratifizierung durch andere Akteure. Gleichzeitig muss an dieser Stelle hervorgehoben werden, dass nach der Petition von Suárez (Vgl. IV-1.2.) die Idee, weitere Personen der ETA in Mexiko aufzunehmen, nicht abwegig ist, sondern dem informellen Abkommen mit Suárez entspricht. Es ist somit an dieser Stelle davon auszugehen,

228 Vgl. Carrillo Flores (1979), S. 28f.

dass Spanien weniger die Exilierung als problematisch betrachtet als die Beziehungen der mexikanischen Regierung zur Opposition.

2.3. Konkurrierende Allianzen im mexikanischen *win set* (Mex B)

López Portillos *Cross-level*-Allianz ruft Widerstand in der SeGob hervor, welche die Bildung einer transgouvernementalen Allianz zwischen spanischen und mexikanischen Sicherheitsbehörden nach sich zieht. Die dadurch entstehenden Interessenskonflikte und Diskrepanzen zwischen den bestehenden Allianzen verengen schließlich das mexikanische *win set*.

2.3.1. *Die SeGob als Schnittpunkt der Allianzen*

Nachdem López Portillo seine Zusage zur Aufnahme des Exils gab, lag die Umsetzung der Angelegenheit erneut in den Händen der SeGob. Wie einer der Exilanten erklärte, hätten sie als Bedingung ihre Vergangenheit „vergessen"[229] und in Mexiko ein neues Leben aufbauen müssen.[230] López Portillo habe dafür keine Gegenleistung gefordert, aber deutlich gemacht, dass jede Einmischung in die interne Politik sanktioniert werden würde. Es sei von den ExilantInnen erwartet worden, dass sie ein diskretes Leben führten, ohne öffentlich in Erscheinung zu treten.

Jesús Alejandre bekam den Auftrag von der SeGob, ein Dossier über die Personen anzufertigen, die nach Mexiko kommen wollten, in dem Name, Alter, Familienstand und Ausbildung dokumentiert sowie über die Dauer des Aufenthaltes und den legalen Status im Nordbaskenland informiert wurde.[231] Darüber hinaus verlangte die SeGob auch Angaben zu den Vorstrafen und Delikten, die sie begangen hatten. In einem Brief an *Anai Artea* bat Alejandre daher im März 1980 um größtmögliche Infor-

229 „Vergessen" (*olvidar*) entspricht der exakten Wortwahl des Interviewten. Es steht hier sinnbildlich für die Diskretion und Tabuisierung des Themas in Mexiko.

230 Vgl. Interview Nummer 25.

231 Vgl. Jesús Alejandre (1980): *Anai Artea*. Mexiko. 19.03.1980. Brief an Ángel Arregui. In: Telesforo Monzon Artxiboak, 4.2./7 [2], 3 S-Gela II/ODS-71, Euskal Elkargoaren kanpo harremanak: Anai Artearen ordezkaritzak. Alejandre Zearsolo senideekin gutunak, bereziki Josu eta Itziar Alejandre eta Raul Villarreal, 1970/1982.

mationen diesbezüglich, um ein Dossier zu erstellen, das die „Herzen der mexikanischen Beamten erreichen würde".[232] Nach Abgabe des Dossiers würde es ein persönliches Interview geben. Dies alles musste jedoch unter größter Geheimhaltung geschehen. Am 28.04.1980 schrieb Alejandre erneut an *Anai Artea* in Frankreich, dass er das Dossier direkt dem Präsidenten übergeben und den stellvertretenden *Secretario de Gobernación* getroffen hätte sowie ein Termin mit dem Arbeitsminister bevorstünde.[233] Ziel war die größtmögliche Sensibilisierung für das Thema. Um die formalen Angelegenheiten mit der SeGob und der Einwanderungsbehörde zu regeln, sei laut einem der ExilantInnen in Mexiko das *Comité de Ayuda a Refugiados Vascos en México* gegründet worden.[234] Die Initiative dazu sei von einem der ExilantInnen gekommen, der wiederum selbst als eine Art Repräsentant erster Ansprechpartner der DFS gewesen sei. Offiziell bestand das Komitee jedoch lediglich aus Luis de Basabe, Yon de Luisa und Raúl Villarreal Cuevas, welche ab Juni 1980 den Schriftverkehr mit der SeGob führten.[235] Im Laufe des Jahres 1980 reisten laut Unterlagen der DFS 23 Mitglieder von ETAM nach Mexiko und beantragten dort eine Aufenthaltsgenehmigung.[236] Darunter hätten sich einem Exilanten zufolge Mitglieder mit unterschiedlicher Bedeutung innerhalb der Organisation befunden.[237] Die Entscheidung, von der Option des Exils in Mexiko Gebrauch zu machen, habe letztlich bei den Mitgliedern von ETAM selbst gelegen. Wie ein spanischer Bürgerkriegsexilant berichtete, habe für viele Mexiko die Möglichkeit des Ausstieges bedeutet, d.h. ihr Leben neu zu beginnen und die Organisation zu verlassen, ohne sie zu „verraten".[238] Einige seien einem ehemaligen Exilanten zufolge wiederum bewusst von der Organisation nach Mexiko geschickt worden, wenn sie aufgrund ihrer Taten traumatisiert oder „*quemados*" waren und die Unterkünfte in Frankreich für andere Leute freigemacht werden sollten.[239]

---

232 In: ebenda.

233 Vgl. Jesús Alejandre (1980): *Anai Artea*. Mexiko. 28.04.1980. Brief an Ángel Arregui. In: Telesforo Monzon Artxiboak, 4.2./7 [2], 3 S-Gela II/ODS-71, Euskal Elkargoaren kanpo harremanak: Anai Artearen ordezkaritzak. Alejandre Zearsolo senideekin gutunak, bereziki Josu eta Itziar Alejandre eta Raul Villarreal, 1970/1982.

234 Vgl. Interview Nummer 25.

235 Vgl. DFS (1980): „Comité de Ayuda a Exiliados Vascos en México". In: CISEN (1977-1981), S. 39-42.

236 Diese Zahl bezieht sich allein auf die vorliegenden Unterlagen, es ist jedoch durchaus möglich, dass noch mehr Mitglieder der ETA nach Mexiko reisten. Vgl. CISEN (1977-1981).

237 Vgl. Interview Nummer 25.

238 Vgl. Interview Nummer 70.

239 Vgl. Interview Nummer 78.

Die Zeiträume für die Ankunft wurden von der mexikanischen Regierung festgelegt. Vor Ort unterzeichneten sie ein Schriftstück, dass sie sich nicht in interne Angelegenheiten in Mexiko einmischen würden.[240] Darüber hinaus mussten sie teilweise außerhalb von Mexiko-Stadt wohnen, regelmäßigen Kontakt mit der SeGob und dem INM unterhalten und jeden Umzug melden. Alejandre berichtete erneut an *Anai Artea* im August 1980, dass nach langwierigen Formalitäten die ersten Aufenthaltsgenehmigungen erteilt worden waren.[241] Das Komitee und Teile der baskischen Gemeinde vor Ort empfingen die Mitglieder von ETAm. Sie halfen den ExilantInnen mit den Behördengängen und der Arbeits- und Wohnungssuche, stellten jedoch keine Fragen zum Vorleben der einzelnen Personen. Dies galt auch dann, wenn sie politisch nicht mit der ETA einverstanden oder gar von den Neuankömmlingen enttäuscht waren, da sie nicht ihren Vorstellungen entsprachen.[242] Die Tätigkeiten des Komitees unterlagen ebenfalls der Diskretion. Weder Nahestehende des Komitees noch die ExilantInnen selbst wussten laut eigener Aussage über die genauen Abläufe und Verhandlungen mit der SeGob Bescheid.[243] Diese Unwissenheit sorgte für Unsicherheit bei den ExilantInnen, was die Haltung der mexikanischen und spanischen Regierung anbelangte. So schrieb Yoyes in ihr Tagebuch:

> „Trataremos de saber cuál es la actitud del Gobierno mexicano, respecto a las presiones que con toda seguridad debe estar recibiendo del Gobierno español. Es de locos ver cómo actúa el pensamiento de este enemigo nuestro, ¿qué vamos a hacer de grave nosotros a tantos miles de kilómetros de Euskadi?, ¿qué más puede desear que nuestra retirada?, ¿qué necesidad tiene de internacionalizar el problema hasta en América? Por lo que se ve, busca cerrar las salidas a quien quiera dejar la organización, descansar y escapar, sin conceder que esto sólo trae mayor radicalización, ante la imposibilidad vital de hacer otra cosa que luchar.“[244]

240 Vgl. Ipiña (2007), S. 46f.

241 Vgl. Jesús Alejandre (1980): *Anai Artea*. Mexiko. 04.08.1980. Brief an Ángel Arregui. In: Telesforo Monzon Artxiboak, 4.2./7 [2], 3 S-Gela II/ODS-71, Euskal Elkargoaren kanpo harremanak: Anai Artearen ordezkaritzak. Alejandre Zearsolo senideekin gutunak, bereziki Josu eta Itziar Alejandre eta Raul Villarreal, 1970/1982.

242 Vgl. Interview Nummer 25 und Interview Nummer 19; und Villarreal Cuevas, Raúl (1980): Brief an Lic. Antonio Brambila. Mexiko. 11.12.1980. In: CISEN (1977-1981), S. 192; und Garmendia Lasa (1987), Tagebucheintrag vom 31.08.1980, S. 107.

243 Vgl. Interview Nummer 29 und Interview Nummer 49.

244 In: Garmendia Lasa (1987), Tagebucheintrag vom 18.11.1980, S. 114.

Die Ankunft der ExilantInnen und die unterstützende Haltung der Direktive des *Centro Vasco* führten zu Spannungen und Konflikten mit den Mitgliedern des *Centro Vasco*, welche die Ideologie der ETA ablehnten: Während einige ihre Mitgliedschaft beendeten[245], reagierten andere mit offener Ablehnung auf die Neuankömmlinge:

> „Ya para entonces México había recibido un nuevo contingente de exiliados políticos, simpatizantes del movimiento independentista y la lucha armada en el País Vasco, que como antaño ocurriese con los exiliados de la Guerra Civil, encontraron en el Centro Vasco acogida. El Centro Vasco volvía a ser refugio, y comida para los nacidos en *Euskal Herría* y prevaleció el espíritu de no importar la ideología política frente al hecho de ser compatriotas. Sin embargo y como también ocurriese en la posguerra, los ya ahora ‚antiguos residentes' sintieron invadido el espacio y en el Centro Vasco se formaron bandos a favor y en contra de los recién llegados."[246]

Doch nicht nur innerhalb der baskischen Gemeinde gab es Skepsis gegenüber den ExilantInnen. Die DFS lehnte ebenfalls die Aufnahme von Mitgliedern der ETA in Mexiko ab. Alimentiert durch Informationen der dem spanischen Innenministerium unterstellten *Dirección General de Seguridad* (DGS) betrachtete die DFS die baskische Delegation, die um Aufnahme der ExilantInnen bat, als Teil der ETA. Sie befürchtete, dass die Mitglieder der ETA in Mexiko kein Exil im eigentlichen Sinne suchten, sondern kriminellen Aktivitäten nachgehen könnten. Sie bewerteten das Exil somit als ein innenpolitisches Sicherheitsrisiko für die spanische Gemeinde in Mexiko und die mexikanische Bevölkerung. Aus diesem Grund empfahl sie die Ausweisung derjenigen, die Aufenthaltsgenehmigungen beantragten:

> „De acuerdo a informaciones de la Dirección General de Seguridad de España […] éstos parlamentarios fueron miembros activos de la E.T.A., y se les tiene identificados como responsables o participantes en diferentes hechos delictuosos de tipo terrorista a favor de la ideología que ahora participa dentro de

245 Vgl. Salazar, Victor (1980): *Euskal Etxea*. Mexiko. 15.02.1980. Brief an Gartzen Iñarritu, Präsident der Euskal Etxea in Mexiko. In: Telesforo Monzon Artxiboak, 2.1. /1 [80], 3 S-Gela II/ODS-14, Gutuneria. I., Euskal Etxea (Mexiko), 1 gutun.

246 In: Garritz (2003), S. 142.

la representación popular española [...] funcionarios de la Dirección General de Seguridad de España han hecho saber a esta Dirección Federal de Seguridad, que en reuniones clandestinas de la E.T.A. en España, en el aspecto internacional, se llegó al acuerdo de tratar de exiliar al mayor número posible de miembros en diferentes países, principalmente de habla hispana, para hacerse de medios económicos suficientes para continuar con su movimiento "revolucionario". Estos sujetos en términos generales utilizan 2 métodos para allegarse medios económicos, mismos que han puesto en marcha en varios países. El primero consiste en extorsionar a los connacionales con presiones que van de las morales a las físicas y es importante mencionar nuevamente que uno de sus principales apoyos en México, es el Tesorero del Centro Vasco, ocupación característica para conocer quienes de los vascos en México tienen más dinero. El otro método es el de cometer hechos delictuosos, para lograr su propósito. [...] Por los concepto [sic] anotados se afirma la inconveniencia de autorizar la residencia en México de éstos vascos ya que alteraría el orden social en nuestro país, al cometerse en México extorsiones o hechos delictivos entre españoles en México. [...] Es lógico suponer que las actividades delictivas no se limitarían a los españoles, sino que llegado el momento atentarían también con mexicanos ajenos a la problemática de España. [...] Sí acaso no se llegara a una actitud francamente delictuosa, la seguridad interna de nuestro país también se vería afectada, porque se instalaría en México una plataforma de espionaje de un grupo que además es contrario al Gobierno Español que pretende derrocar al gobierno constituído [sic] y que pretendería aquí en México, relacionarse con otros países. [...] Se sugiere proceder a dar salida a éste grupo de españoles, que además de poner en peligro la estabilidad de todos los grupos de españoles que radican en México, no ofrecen aportar ningún beneficio."[247]

Diese Form des Informationsaustausches zwischen den spanischen und mexikanischen Sicherheitsdiensten gab es mindestens seit Ende 1977.[248] An der spanischen Botschaft sei laut eines ehemaligen Mit-

247 In: DFS (1980): „Comité de Ayuda a Exiliados Vascos en México". Mexiko. In: CISEN (1977-1981), S. 40-43.

248 Die Aufzeichnungen der DFS zur ETA aus dem AGN beginnen Ende 1977 und bezeugen einen regelmäßigen Informationsaustausch. Insbesondere Informationen zu den Vorstrafen und dem Vorleben sowie Fotos der ExilantInnen verdeutlichen, dass es einen Informationsaustausch zwischen den spanischen und mexikanischen Behörden gegeben haben muss. Des Weiteren informierten die spanischen Behörden über die Reisetätigkeiten und voraussichtlichen Ankünfte von ETA-Mitgliedern in Mexiko (Vgl. DFS (1980): „Comité de Ayuda a Exiliados Vascos en México". In: CISEN (1977-1981), S. 40-43.) Inwieweit es vor 1977 einen Informationsaustausch gab, ist nicht bekannt und kann zu diesem Zeitpunkt durch Dokumente nicht belegt werden.

arbeiters des MAEC ein Sicherheitsbeamter angeschlossen gewesen, der sich hauptsächlich um das Thema der ETA gekümmert habe.[249] Darüber hinaus seien die Mitglieder der ETA in Mexiko stark kontrolliert worden.[250] In den bilateralen Beziehungen sei ebenfalls permanent über das Thema gesprochen und Information ausgetauscht worden, da sie als mögliches Sicherheitsrisiko eingestuft wurden. Dazu zählten ebenfalls Hinweise zu möglichen Reisetätigkeiten von ETA-Mitgliedern nach Mexiko, die von den spanischen Sicherheitskräften an die DFS weitergeleitet wurden.[251] Ein weiteres Beispiel dieser Kooperation ergab sich bei einem Raubüberfall auf den Chauffeur der spanischen Botschaft 1979, der sich zwar als gewöhnlicher Raubüberfall herausstellte, aber als Anlass genommen wurde, um Informationen über die ExilantInnen auszutauschen und die Forderung des Botschafters nach maximaler Kontrolle zu wiederholen:

> „[…] el tema de ETA era permanente. […] ha salido ahora […] esta anécdota que te cuento, porque claro inmediatamente […] esto puede ser la ETA. Me lo dicen incluso ellos mismos […] que luego lo desmienten, no, los técnicos dicen que no. Pero entonces claro, la próxima vez a ese día me llama […] López Portillo. ‚¿Necesita usted algo?' […] ‚No, ya me han dicho que […] parecen ser unos delincuentes comunes' […]. Y el embajador ¿qué le dice al Presidente? ‚Presidente, le recuerdo que estamos muy preocupados con el tema de ETA.' ‚Usted no se preocupe, usted sabe que están muy muy bien controlados […]. En todo caso, […] vaya usted a ver el Ministro de Gobernación […] y le pondrá un poco al día de los últimos datos que tenemos.' Porque es así. Me daban datos continuamente. […] O yo les daba, por ejemplo, pues cuando los de ETA de Venezuela viajaban […] a México, esto, que había mucho etarra como hay ahora en Venezuela y me llamaba mi colega […] en Caracas, ‚oye […] me he enterado que han salido varios etarras' […] entonces yo inmediatamente pasaba mi información a Gobernación en México. […] o cuando por ejemplo venían personalidades españolas yo inmediatamente avisaba al Gobierno Mexicano no solamente para las reuniones de esas personalidades con sus colegas mexicanos, sino porque era la seguridad […] siempre pensando no solamente en la ETA sino fundamentalmente era en la seguridad de la delincuencia común […] con el tema de ETA era

---

249 Vgl. Interview Nr. 62, Minute 1.36:07-1.36:59.

250 Vgl. Interview Nr. 62, Minute 1.02:00-1.02:39.

251 Vgl. DFS (1981): Brief an den Director Federal de Seguridad. Mexiko. 11.04.1981. In: CISEN (1977-1981), S. 113.

constante relación, pero insisto, de pura información y de tono menor porque ahí no se movían."[252]

Die permanenten Sicherheitsbedenken und die Ablehnung durch die DFS und die SeGob führten dazu, dass zwischen Mai und Juni 1981 acht Personen, die eine Aufenthaltsgenehmigung beantragt hatten, einen ablehnenden Bescheid erhielten.[253] Stattdessen wurden sie aufgefordert, innerhalb von 45 Tagen Mexiko zu verlassen. Die offizielle Begründung lautete entweder, dass sie ihren Antrag nicht fristgerecht eingereicht hatten oder, falls er fristgerecht eingereicht worden war, ihre angegebene Arbeitsstelle auch von einem/r MexikanerIn besetzt werden könnte. Als AusländerInnen wurden sie daher abgelehnt. Der wahre Grund waren jedoch die falschen Pässe, mit denen sie nach Mexiko gekommen waren. Für die SeGob stellten sie ein Sicherheitsrisiko dar, weil ihre Identität nicht zweifelsfrei nachweisbar war.[254] Kommuniziert wurde dies den Ausgewiesenen jedoch nicht.[255]

Diese Ablehnung manifestierte sich im Falle von **TOMAS LINAZA ECHEBARRIA/TOMÁS LINAZA ECHEVERRÍA** auf besondere Weise: Die DFS nahm ihn am 12.03.1981 bei seiner Ankunft in Mexiko fest und schickte ihn nur wenige Tage später zurück nach Frankreich.[256] Gemäß den Angaben in den Unterlagen der DFS befand sich Linaza auf der Durchreise nach Guatemala, um laut eigener Aussage dort die politische Situation der Revolution zu studieren.[257] Bei seiner Rückkehr nach Frankreich wurde er festgenommen, da ein Auslieferungsgesuch der spanischen Behörden gegen ihn vorlag.[258] In einem öffentlichen Brief klagte er daraufhin

252 In: Interview Nr. 62, Minute 1.58:04-2.00:50.

253 Vgl. Dirección General de Servicios Migratorios (1980): „Se resuelve sobre cambio de calidad migratoria". 15.05.1981. In: CISEN (1977-1981), S. 136f; und Dirección General de Servicios Migratorios (1980): „Se resuelve sobre nueva permanencia en el país. Mexiko. 10.06.1981. In: CISEN (1977-1981), S. 143ff.

254 Vgl. Santana Olivares, Enrique (o.A.): Brief an Roberto Casillas Hernández (Privatsekretär von López Portillo). Mexiko. (vermutlich 1981). In: CISEN (1977-1981), S. 75ff.

255 Vgl. Ipiña (2007), S. 45; und vgl. Interview Nummer 29.

256 Vgl. Morales, Isabel (1981): „En una carta, un presunto militante de ETA acusa a policías mexicanos de haberlo torturado". In: *Proceso*, 27.04.1981 (0234-26).

257 Vgl. DFS (1981): Verhörprotokoll von Tomás Linaza Echeverría. Mexiko. 19.03.1981. In: CISEN (1977-1981), S. 110.

258 Vgl. Morales, Isabel (1981).

die mexikanischen Behörden, vor allem den damaligen Direktor der DFS, Miguel Nazar Haro an, ihn bei seiner Ankunft in Mexiko festgenommen und unter Folteranwendung verhört zu haben. Insbesondere interessierte sich Nazar Haro für die Gründe seiner Reise nach Mexiko, möglichen Anschlagsplänen auf Adolfo Suárez,[259] der zu diesem Zeitpunkt in Panama weilte,[260] sowie möglichen Verbindungen zur mexikanischen *Liga Comunista 23 de Febrero*. In Frankreich wurde der Auslieferung vom Gericht zwar stattgegeben, jedoch letztlich von der französischen Regierung nicht umgesetzt. Stattdessen wurde er nach Yeu deportiert (*confinamiento*).

2.3.2. *Die Etablierung einer transgouvernementalen Allianz als* win-set-*verengender Faktor (Mex B)*

Zu diesem Zeitpunkt bleibt das mexikanische *win set* ebenfalls ein geschlossenes. Lediglich der Präsident, die SeGob sowie einzelne RegierungsbeamtInnen sind über das informelle Abkommen informiert.[261] Die breite Öffentlichkeit nimmt davon nicht einmal Kenntnis. Die Bedingungen des Exils sind wie bei der ersten Gruppe absolute Diskretion, Kontrolle durch die SeGob und das Unterlassen jeglicher politischer Aktivität in Mexiko. Es wird erneut kein Asylstatus verliehen, sondern die ExilantInnen werden wie ArbeitsmigrantInnen behandelt, die ihren Aufenthalt bei der SeGob bzw. dem INM beantragen müssen. Dadurch bleibt den mexikanischen Behörden das Recht vorbehalten, über jeden Fall einzeln zu entscheiden und offiziell nach den formalen Vorgaben der mexikanischen Gesetzgebung zu handeln, obwohl es sich um ein informelles Abkommen handelt. Es besteht also eine Verknüpfung von Informalität und Formalität. Auf diese Weise kann keiner der ExilantInnen rechtliche Ansprüche stellen. Offiziell wird ein Exil der ETA als solches nicht anerkannt. Dadurch wird ebenfalls die Geschlossenheit des *win set* gesichert, da aufgrund der genannten Umstände und Bedingungen des Exils der Handlungsspielraum stark eingeschränkt ist.

---

259 Vgl. Egaña (2015), S. 519.

260 Vgl. auch El País (1984): „Acusado de intervenir en la matanza de Ispáster". In: *El País*, 30.09.1984. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1984/09/30/espana/465343201_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

261 Der diskrete Umgang mit dem Thema führte u.a. dazu, dass BeamtInnen späterer Regierungen nichts davon wissen.

Das mexikanische *win set* wird an dieser Stelle durch drei Allianzen entscheidend geprägt: die öffentliche transnationale zwischen López Portillo und der spanischen Regierung, die informelle *cross-level* zwischen López Portillo und HB sowie die transgouvernementale zwischen den spanischen und mexikanischen Sicherheitsbehörden. Das mexikanische *win set* ist also an dieser Stelle nicht nur von nationalen Akteuren beeinflusst, sondern auch durch externe Akteure, deren Interessen miteinander konkurrieren.

López Portillos anhaltende Präferenz einer transnationalen Allianz mit der spanischen Regierung ist an dieser Stelle hervorzuheben. Offiziell verhält er sich loyal zu Spanien, unterhält in der Öffentlichkeit nur diplomatische Beziehungen mit spanischen RegierungsvertreterInnen und sichert dem spanischen Botschafter die starke Kontrolle der Mitglieder der ETA in Mexiko zu.[262]

Gleichzeitig genehmigt López Portillo informell den Aufenthalt der ExilantInnen in Mexiko, wodurch López Portillo, HB, ETA und die ExilantInnen mit Hilfe der transnationalen Beziehungen zur baskischen Gemeinde in Mexiko ihre *Cross-level*-Allianz manifestieren (Vgl. auch IV-2.2.). Die transnationalen Beziehungen der ETA sind an dieser Stelle sehr wichtig und entscheidend für die Umsetzung des Exils. Es sind schließlich die mexikanischen Basken des Unterstützerkomitees, welche als Repräsentanten die Formalitäten übernehmen sowie über *Framing* und *targeting* verschiedene RegierungsbeamtInnen für das Thema sensibilisieren. Aufgrund ihrer Positionierung innerhalb der baskischen Gemeinde sowie innerhalb der mexikanischen Gesellschaft haben sie Zugang zu diesen BeamtInnen und zu Regierungskreisen sowie das nötige Wissen über die mexikanische Bürokratie. Dementsprechend hat die teilweise Ablehnung der ExilantInnen innerhalb der baskischen Gemeinde keine Auswirkungen auf die *Cross-level*-Allianz. Allerdings impliziert diese Ablehnung, dass innerhalb der baskischen Gemeinde, des *Centro Vasco* und des Exils eine starke Tabuisierung des Themas stattfindet. Einzelheiten über das Vorleben der ExilantInnen sowie über die Tätigkeiten des Komitees und der Haltung der mexikanischen Regierung sind weitestgehend unbekannt. Es gilt wiederum die Bedingung des „Vergessens"

---

262 Es ist nicht abschließend zu klären, inwieweit Suárez Regierung – trotz der offiziellen Ablehnung – informell über dieses Abkommen im Bilde ist und ob womöglich zwischen Suárez und López Portillo Einvernehmen diesbezüglich bestand.

des Vorlebens. Eine Unterstützung wird lediglich für den Aufbau eines neuen Lebens gewährt. Ohne die bestehenden transnationalen Netzwerke der ETA und der baskischen Gemeinde wäre nicht nur der Zugang zu López Portillo schwer realisierbar gewesen, sondern auch die Umsetzung des Exils so nicht möglich gewesen.

Der dritte bestimmende Faktor des mexikanischen *win set* ist die transgouvernementale Allianz der SeGob, welche das Exil der ETA in Mexiko als Teil der Risikoagenda betrachtet.[263]

Durch die Art und Weise der Umsetzung des Exils etabliert sich die SeGob als Gegenspieler zu López Portillo und seiner *Cross-level*-Allianz, was zunächst zu Diskrepanzen zwischen den verschiedenen Allianzen führt und eine Verengung des mexikanischen *win set* nach sich zieht. Folglich wird die Ablehnung als mögliche innenpolitische Gefahr nicht mehr nur wie unter Reyes Heroles (Vgl. IV-1.) verbal geäußert, sondern auch konkret durch die Ausweisung verschiedener Personen bzw. durch den Rücktransport von Linaza in die Praxis umgesetzt. Dabei erfolgen die Ausweisungen wieder gemäß den formalen Vorgaben der mexikanischen Gesetzgebung, so dass keine rechtliche Möglichkeit der Anfechtung besteht.

Die Dokumente legen darüber hinaus den Schluss nahe, dass sich durch den Informationsaustausch eine transgouvernementale Allianz zwischen spanischen und mexikanischen Sicherheitskräften etabliert hat, bei der nach der Definition von Risse zumindest ein Akteur stärker einer eigenen Agenda als den Vorgaben der Regierung folgt (Vgl. II-2.3.). Denn obwohl López Portillo die Kontrolle der ExilantInnen und die zwischenstaatliche Kooperation mit Spanien anordnet, handelt die SeGob nicht allein als Agent, sondern teilweise gegen seine Vorgaben: So wird López Portillo durch den *Secretario de Gobernación* Santana Olivares erst nachträglich über die vorgenommenen Ausweisungen informiert. Ein weiteres Indiz für eine transgouvernementale Allianz ist, dass der spanische Botschafter die tatsächliche Gefahr durch die Präsenz der ETA in Mexiko gering einschätzt, weil sie sich in Mexiko laut eigener Aussage nicht „bewegten". Hingegen sehen die spanischen Sicherheitskräfte in der Exilierung vorrangig die bewusste Strategie der ETA, eine interna-

263 Die hohe Dokumentationsdichte bezüglich der HB-Delegation, des Unterstützerkomitees und der ExilantInnen von ETAM, vor allem derjenigen mit falschen Pässen, verdeutlicht, dass sie für die DFS Teil der Risikoagenda waren. Laut eines ehemaligen Beamten des CISEN wären sie sonst nicht schriftlich dokumentiert worden. Vgl. Interview Nummer 31.

tionale Verlängerung der subversiven und kriminellen Tätigkeiten zu etablieren. Sie kommunizieren ihre Einschätzung den mexikanischen Behörden, welche sich dieser Beurteilung und somit dem spanischen *Frame* Spa B, der ETAs Aktivität als internationale Gefahr definiert, anschließen. Die Dokumente zeigen deutlich, dass eine mögliche Aktivität der ETA sowohl in Mexiko als auch in Mittelamerika oder gar der Aufbau von Beziehungen und (Finanzierungs-)Netzwerken verhindert werden soll. Zu diesem Zeitpunkt sind die *acceptability sets* der mexikanischen und spanischen Sicherheitsbehörden kongruent, weil von beiden Seiten ein Exil nicht als Weiterführung der Aktivität akzeptiert wird. Dies wiederum begünstigt den Aufbau einer transgouvernementalen Allianz, mit dem Ziel eine mögliche internationale Gefährdung durch ETA auszuschließen und gleichzeitig die Autonomie López Portillos einzuschränken, was offensichtlich mit allein nationalen Ressourcen der SeGob nicht gelingt. Der genaue Handlungsspielraum dieser transgouvernementalen Allianz lässt sich aufgrund der Datenlage nicht abschließend beurteilen, allerdings widerspricht die Existenz dieser Allianz eindeutig Aguayos These der absoluten Loyalität der DFS gegenüber dem jeweiligen Präsidenten.[264]

2.4. Spaniens *Transición* in der Krise (Spa C): Fehlende Alternativen zum Exil

Zwischen 1980 und 1981 kommt es zu einer Krise der spanischen *Transición* aufgrund der zunehmenden Radikalisierung von ETA und dem Militär. Die instabile politische Lage nach dem Regierungswechsel, dem missglücktem Staatsstreich und die nach wie vor fehlende internationale Kooperation bei der Strafverfolgung bedeuten eine Ausweitung des spanischen *win set.* Die Akzeptanz eines selbst initiierten Exils der ETA in Mexiko ist somit für die spanische Regierung unvermeidlich.

264 Vgl. Aguayo (2001), S. 45.

2.4.1. *Die Radikalisierung der Auseinandersetzung zwischen ETA und der spanischen Regierung*

Die Zuspitzung des Konfliktes setzte die Regierung von Adolfo Suárez im Laufe des Jahres 1980 zunehmend unter Druck. Auch die Verabschiedung des Autonomiestatuts für das Baskenland führte nicht zu dem erhofften Ende der Gewalt der ETA.[265] Suárez reagierte im Mai 1980 mit einem Personalwechsel im Innenministerium. Der neue Innenminister Juan José Rosón (Mai 1980-Dezember 1982) legte seinen Arbeitsschwerpunkt auf den Kampf gegen ETA.[266] Im Oktober 1980 wurde ein überarbeitetes Gesetz vom Kongress angenommen, das nicht nur der Polizei weitreichende Maßnahmen zur Verfolgung, Überwachung und Inhaftierung von Verdächtigen ermöglichte, sondern auch die Grundrechte von Verdächtigen außer Kraft setzen konnte.[267]

Darüber hinaus erweiterte die spanische Regierung erneut ihre Strategien im Kampf gegen ETA: Neben polizeilichen Maßnahmen sollte fortan ebenfalls die Zivilbevölkerung strategisch in den Kampf gegen ETA einbezogen werden: So veranstaltete beispielsweise das *Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional* (CESEDEN) im November 1980 eine Konferenz zum Thema Terrorismus, zu dem MedienvertreterInnen geladen wurden. Ziel war es, sie für eine Form der Berichterstattung über ETA zu sensibilisieren, die jegliche Rechtfertigung oder vorteilhafte Darstellung von Terrorismus in den Medien vermeiden und stets die Unschuld der Opfer der ETA betonen sollte.[268] Zur gleichen Zeit fand die Terrorismuskonferenz des Europarates statt, bei der Spaniens Forderungen nach Verschärfung von Polizeimaßnahmen und internationaler Kooperation nach wie vor mit den Menschenrechtsbedenken und Rechtsstaatlichkeitsforderungen anderer europäischer VertreterInnen kollidierten. Daraufhin erklärte der spanische Repräsentant aufgrund der sozialen Unterstützung, die ETA im Baskenland über HB und EE erhielt, dass eine erfolgreiche Strategie gegen ETA die Einbeziehung der Bevölkerung erforderte:

---

265 Vgl. Letamendia (1994b), S. 428.

266 Vgl. Escrivá (1998), S. 74ff.

267 Vgl. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (1980): *Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, sobre los supuestos previstos en el artículo 55, 2, de la Constitución*. Online verfügbar unter: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1980-25996, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

268 Vgl. Letamendia (1994b), S. 428f.

„Las medidas propuestas por el ponente español para activar la colaboración de la población con las fuerzas de seguridad en la lucha contra el terrorismo son la creación de una opinión pública favorable recurriendo a ideas básicas bien escogidas, tales como democracia, peligro de desestabilización y de pérdida de las libertades públicas, reavivar el sentimiento patriótico de la unidad de España en su pluralismo de nacionalidades, defensa de la Constitución y hacer lo posible porque la acción antiterrorista legal sea reconocida como tal, y, finalmente, insistir en la seguridad de los ciudadanos, preocupación común de toda la población.“[269]

Im Baskenland oblag die Umsetzung dieser „zivilen“ Strategie insbesondere dem *Gobernador General*. Zu diesem Zeitpunkt war dies der ehemalige Außenminister Marcelino Oreja. Oberste Priorität seiner Aufgabe war die Überwachung und Verteidigung der staatlichen Autorität im Baskenland:

„[Suárez] me insititió mucho en que vigilase bien el papel del Estado, la defensa de sus competencias, el mantenimiento del prestigio y respeto de los símbolos nacionales y la transmisión a la opinión pública de la certeza de que no habría partidismo. Me encargó que asegurase a la opinión pública y a los ciudadanos del País Vasco la pacificación y la recuperación de la libertad.“[270]

Spaniens staatliche Autorität und Präsenz sah er nicht nur durch ETA selbst, sondern durch die politische und gesellschaftliche Unterstützung im Baskenland und Frankreich gefährdet. Laut Oreja stellte sich die Situation Ende 1980 folgendermaßen dar:

„Allí existía una organización terrorista por lo que denominaban la ‚liberación nacional‘; había un régimen de financiación que se nutría con los denominados impuestos revolucionarios y con atracos y extorsiones; había un poder político *abertzale* ligado a las dos ramas de ETA, con representación parlamentaria en el País Vasco y en Madrid. Había un poder local en los ayuntamientos, un fortísimo factor de propaganda que controlaba diarios, semanarios y emisoras de

269 In: Gor, Francisco (1980): „Herri Batasuna y Euskadiko Ezkerra, instrumentos de ETA para alejar a la población del Gobierno“. In: *El País*, 14.11.1980. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1980/11/14/internacional/343004418_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

270 In: Oreja (2011), S. 423.

radio. Además contaban con la protección de Francia, todo hay que decirlo. Había un Estado Mayor que planificaba perfectamente toda esa actividad en San Juan de Luz, Bayona o Hendaya. Ésa era la situación real en la que había que trabajar. La pacificación del País Vasco pasaba por la presencia del Estado allí, y por eso, como signo visible, puse tan en alto la bandera de España en el jardín de mi residencia de Los Olivos. Mi trabajo principal era programar la adopción de un plan global que incluyera medidas políticas, económicas, sociológicas, psicológicas y de unidad nacional. Debía procurar que el Consejo de ministros asumiera el problema en su conjunto, superando la tentación de los planteamientos a corto plazo, y debía contar para ello con el respaldo de la oposición. […] Al País Vasco no se podía ir sólo a presidir entierros y funerales. Había que ir también a hablar, a explicar […]. Por mi parte, acabé con el espectáculo cruel de los entierros en la clandestinidad, en los que había que esconder el cadáver de paisanos, policías y guardia civiles. Impuse que todos los entierros de asesinados por ETA fueran a la luz del día y con los máximos honores y, antes de enterrar el cadáver, en el más absoluto silencio, yo pronunciaba siempre los gritos: ¡Viva España! y ¡Viva el Rey!“[271]

Doch nicht nur ETAs Gewalt und die Unterstützung durch Teile der baskischen Bevölkerung destabilisierten die politische Lage. Auch die internen Streitereien der UCD und die permanente Opposition des Militärs nahmen zu, derer Adolfo Suárez während seiner gesamten Amtszeit nicht Herr wurde.[272] Laut Ónega war das „Säbelrasseln“ ständiger Begleiter dieser Jahre:

„Durante toda su gobernación [de Suárez], más la de Calvo-Sotelo, los militares de todas las graduaciones se consideraron a sí mismos vigilantes, tutores o condicionantes del proceso democratizador. Se veían traicionados cada vez que se daba un paso aperturista. […] Y casi todos los días se escuchaban estertores en la sala de banderas. Si no había un fondo de conspiración en los cuarteles, sí había un estado de cabreo permanente que recogían los estudios de opinión y que se manifestaba en las conversaciones privadas y, muy singular y expresivamente, en los entierros de militares asesinados por el terrorismo, de ETA y de

271 In: Oreja (2011), S. 434f.

272 Vgl. Anasagasti, Iñaki (2014): *Jarrones chinos. Arias Navarro, Suárez, Calvo-Sotelo, González, Aznar y Rodríguez Zapatero; del poder a la desubicación*. Erste Auflage. Madrid: La Esfera de los Libros, S. 173; und Ónega (2013), S. 267ff.

los GRAPO. Hemos vivido bajo un largo ruido de sables. […] El ruido de sables ha sido como la banda sonora de la Transición.“[273]

Ende 1980 entwickelte sich die Möglichkeit eines Aufstandes des Militärs zur größten Sorge, so dass Suárez schließlich Ende Januar 1981 auf Druck des Königs von seinem Amt zurücktrat.[274] Doch trotz seines Rücktritts und der Ernennung von Leopoldo Calvo Sotelo zum neuen Ministerpräsidenten kam es am 23. Februar 1981 zum Staatsstreich durch Angehörige des Militärs.[275] Obwohl dieser scheiterte, war Calvo Sotelos Mandat von Anfang an sehr instabil.[276] Nach dem versuchten Staatsstreich rückte der Kampf gegen ETA noch stärker in den Fokus der Regierung. Calvo Sotelo betrachtete ETA jedoch weniger als politischen Konflikt, sondern vielmehr als reines Terrorismusproblem.[277] Gleich zu Beginn seiner Amtszeit traf er sich mit seinen Ministern, um Antiterrormaßnahmen zu entwickeln.[278] Ab März 1981 wurde eine Reihe von Gesetzen verabschiedet, um die Antiterrorgesetzgebung zu verschärfen.[279] Dazu gehörten das *Ley de la Defensa de la Constitución*[280], das jeglichen auch nicht gewalttätigen Angriff auf die Integrität Spaniens unter Strafe stellte. Dieses Gesetz schloss auch ETAs Kommandos ein, die lediglich Informationen sammelten. Außerdem erlaubte es die Schließung von Medien und Verlagen. Des Weiteren wurde das Gesetz zum Alarm- und Ausnahmezustand verabschiedet, das im Falle öffentlicher Gefahr der Regierung sehr weitreichende Machtbefugnisse und die Aufhebung der Grundrechte zusprach.[281] Bei der Anwendung der dritten Ausnahmestufe (*estado de sitio*) wären dem Militär die

---

273 In: Ónega (2013), S. 269.

274 Vgl. Ónega (2013), S. 283f; und Anasagasti (2014), S. 173.

275 Vgl. Ónega (2013), S. 288.

276 Vgl. Anasagasti (2014), S. 174.

277 Vgl. Anasagasti (2014), S. 155.

278 Vgl. Clark (1990), S. 50.

279 Vgl. Clark (1990), S. 47ff.

280 Vgl. Congreso de los Diputados (1981): *Modificación de determinados preceptos del Código Penal, en materia de Defensa de la Constitución Española y Terrorismo (Orgánica).- Modificación y adición de determinados artículos del Código Penal y de Justicia Militar (Orgánica). (121/000170)*, vorgelegt am 26.02.1981. In: Congreso de los Diputados. Online verfügbar unter: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IWI1&FMT=INITXDSS.fmt&DOCS=1-1&DOCORDER=FIFO&OPDEF=ADJ&QUERY=%28121%2F000170*.NDOC.%29, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

281 Vgl. Gobierno de España (1981): *Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.* In: Boletín Oficial del Estado, BOE-A-1981-12774. Online verfügbar unter: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

meisten Aufgaben des Staates übertragen worden. Unterdessen nahmen die Verfolgung der ETA, die Präsenz der spanischen Sicherheitskräfte im Baskenland und an der französischen Grenze sowie die Verhaftungen zu, so dass die Zahl der Häftlinge bis Ende 1982 auf 485 stieg. Der Expräsident Adolfo Suárez stand diesen Maßnahmen kritisch gegenüber, da er es als Involution aus Angst vor einem erneuten Staatsstreich ansah:

> „Adolfo Suárez está seriamente preocupado por los últimos acontecimientos políticos que se han desarrollado en España y creemos que considera que, tanto el Gobierno como la oposición se han dejado arrastrar por la psicosis del golpe. […] Suárez […] nos comentó […] que él nunca aceptaría incluir al Ejército en la lucha contra el terrorismo en el País Vasco. En, aquella ocasión, Suárez argumentó que son las fuerzas de seguridad las que deben librar y sufrir esa batalla para la que están preparados y concluía subrayando el riesgo que supone incluir a los militares en actividades de las que luego más tarde es difícil relevarlos.“[282]

Wiederum erzielten die beschriebenen Gesetzesänderungen sowie polizeilichen und militärischen Maßnahmen keine Lösung, sondern vertieften den Konflikt zwischen der Regierung und ETAm weiter, während die Operationsfähigkeit von ETAm nach wie vor sehr hoch blieb.[283]

Trotz der Ernennung von José Pedro Pérez Llorca zum neuen Außenminister im Dezember 1980 und den Bemühungen der spanischen Regierung im Europarat und in Frankreich, gelang es auf außenpolitischer Ebene nicht, substantielle Fortschritte in der internationalen Kooperation zu erzielen oder gar Frankreichs volle Kooperation im Kampf gegen ETA zu erreichen. So widersprach der im Mai 1981 neugewählte Präsident François Mitterrand der richterlich angeordneten Auslieferung von Tomás Linaza Echeverría (Vgl. IV-2.3.1.). Bis zum Ende der Regierungszeit von Calvo Sotelo wurden keine weiteren Auslieferungen an Spanien genehmigt, da Frankreich nach wie vor die Meinung vertrat, dass es grundlegende Veränderungen in der spanischen Politik gegenüber den Basken bedurfte, bevor die Auslieferungspraxis geändert werden könnte.[284] Statt

---

282 In: Sebastián, Pablo (1981): „Adolfo Suárez no oculta su preocupación por los efectos involutivos del intento de golpe de Estado“. In: *El País*, 31.03.1981. Online verfügbar unter: http://elpais.com/diario/1981/03/31/espana/354837604_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019, S. 19f.

283 Vgl. Clark (1990), S. 93.

284 Vgl. Clark (1990), S. 51f.

einer Auslieferung wurden allerdings einige von ihnen wie Linaza an bestimmte Orte in Frankreich verbannt (*confinamiento*).[285] Unterdessen kamen weiterhin Mitglieder von ETAm nach Mexiko.[286] Deren Anzahl belief sich laut Unterlagen der DFS im Jahre 1981 auf 22 Personen.[287]

2.4.2. *Die Ausweitung des spanischen* win set*: Akzeptanz des Exils in Mexiko*

Die zentralen Strategien der spanischen Regierung im Kampf gegen ETA (Restrukturierung des gesetzlichen Rahmens, *issue redefinition* als Terrorproblem in Justiz und Politik und *Double-edged*-Strategien in Frankreich und Europa), welche das spanische *win set* Spa B prägten, werden auch im Laufe des Jahres 1980 fortgeführt und intensiviert. Zusätzlich entwickelt die spanische Regierung „zivile" Strategien, um die mediale und soziale Unterstützung für ETA zu bekämpfen. Bei diesem diskursiven Kampf gegen ETA geht es in erster Linie darum, eine Veränderung der Wahrnehmung der ETA und deren Gewalt sowie des spanischen Staates durch die Medien und die Bevölkerung zu erzielen, d.h. eine öffentliche *issue redefinition* in Gang zu setzen. Hierbei wird diskursiv die nationale Einheit Spaniens als Garantie für Freiheit als Gegenstück zu ETAs terroristischer Gewalt konstruiert. Insbesondere im Baskenland selbst soll diese Strategie zum Tragen kommen, um trotz Autonomiestatut die symbolische und tatsächliche Präsenz des spanischen Staates im Baskenland auszuweiten. Dies erfolgt nicht nur über nationale Symbole, sondern auch über den veränderten Umgang mit den Opfern der ETA, die fortan bei Tag und mit staatlichen Ehren beerdigt werden. Es erfolgt von Seiten des Staates eine symbolische Aufwertung der Opfer. Über die Ritualisierung der Begräbnisse werden sie zu „seinen" Opfern deklariert und Teil der politischen Kommunikation und Strategie.

Allerdings führt diese Politik nicht zu einer Deeskalation des Konfliktes oder gar einem Ende der Gewalt der ETA, sondern trägt sogar zu einer Ausweitung des spanischen *win set* hin zu einer Akzeptanz des

285 Vgl. Punto y Hora (1981): „Mientras las medidas Giscard siguen vigentes Mitterrand ofrece confinamientos", in: *Punto y Hora*, 239, 16.-23.10.1981, (9-10), S. 10.

286 Vgl. Interview Nummer 25.

287 Diese Zahl bezieht sich auf die von der DFS dokumentierten Fälle, die im Rahmen des Abkommens nach Mexiko gelangten, allerdings ist es durchaus möglich, dass die eigentliche Zahl höher ist. Zudem finden sich keine Angaben in den Dokumenten zu den Mitgliedern von ETApm. Vgl. CISEN (1977-1981).

Exils von ETAm in Mexiko bei: Die Gründe dafür liegen zum einen bei der zunehmenden Radikalisierung der Konfliktparteien, die zu diesem Zeitpunkt eine politische oder verhandelte Lösung unmöglich erscheinen lassen. Fehlende politische Koalitionen werden durch Gewaltanwendung substituiert. Mit dem Rücktritt von Adolfo Suárez Anfang 1981 und dem kurz darauf folgenden Staatsstreich wird die Krise des Demokratisierungsprozesses national und international offensichtlich. Die neue Regierung unter Calvo Sotelo setzt zwar in groben Zügen die beschriebenen Strategien fort, es gibt aber einen entscheidenden Unterschied: Calvo Sotelo definiert den Konflikt noch stärker als sein Vorgänger Suárez als reines Terrorismusproblem und ergreift fortan eine Reihe von Restrukturierungsmaßnahmen, um den legalen Rahmen bei der Verfolgung der ETA auszuweiten. Dabei bezieht er im Gegensatz zu Suárez erneut das Militär in den Kampf gegen ETA ein. Das Militär kann sich somit trotz des Scheiterns des Staatsstreiches als erfolgreicher Vetospieler positionieren und seine Macht national ausweiten, obwohl der Staatsstreich international die Legitimität der spanischen Demokratie infrage stellt. Die ergriffenen Maßnahmen werden sowohl durch den Ministerrat als auch durch das Parlament ratifiziert, die Mehrheit der politischen VertreterInnen unterstützt also diese Linie der Regierung. Dies führt zwar zu einer noch stärkeren politischen Isolierung von HB und ETAm, kann aber keine weitere Radikalisierung verhindern. Vielmehr sorgt Calvo Sotelos Politik dafür, dass die Zahl der Häftlinge und nach Frankreich Geflüchteten weiter steigt. An dieser Stelle gelingt es der spanischen Regierung ebenfalls nicht, den Konflikt allein mit nationalen Ressourcen zu lösen. Stattdessen wird die Exilproblematik als Teil des Konfliktes weiterhin nach Frankreich verlagert. Wie schon sein Vorgänger Suárez greift die spanische Regierung erneut auf *Double-edged*-Strategien zurück, indem die französische Regierung um stärkere Kooperation im Kampf gegen ETA gebeten wird. Diese betrachtet den Konflikt jedoch im Gegensatz zu der spanischen Regierung nach wie vor als politisches Problem, das von Spanien aus gelöst werden muss. Der Staatsstreich durch das Militär widerspricht offensichtlich Spaniens außenpolitischer Positionierung als erfolgreiche Demokratie. Daher lehnt Frankreich eine formale Kooperation über Auslieferungen weiterhin ab. Für die spanische Regierung bedeutet dies ein Scheitern der *Double-edged*-Strategie im spanisch-französischen *two-level game*. Dieses französisch-spanische *two-level game* ist ein bedeutender Kontextfaktor

für das mexikanisch-spanische *two-level game* und offenbart an dieser Stelle einen neuen bisher nicht beschriebenen *win-set*-bestimmenden Faktor: internationale Möglichkeiten, Restriktionen und Allianzen. Das spanische *win set* ist somit zu diesem Zeitpunkt nicht nur durch politische Instabilität, Machtzuwachs des Militärs und eine fehlende nationale Konfliktlösung geprägt, sondern durch den internationalen Faktor der Verweigerung der formalen Kooperation durch Frankreich. Das bedeutet für Calvo Sotelos *acceptability set*, dass eine Akzeptanz des selbst initiierten Exils von ETAm in Mexiko nahezu unvermeidlich scheint, um den Konflikt nicht weiter eskalieren zu lassen. Zumal sich ihm weder in Frankreich noch in Mexiko formale Möglichkeiten einer internationalen Strafverfolgung bieten. Die Akzeptanz eines Exils in Mexiko kann letztlich als einzige Strategie verstanden werden, um die Zahl der in Spanien und Frankreich aktiven Mitglieder zu reduzieren und die Organisation zu schwächen. Schließlich kann ein ETA-Mitglied in Mexiko aufgrund der räumlichen Entfernung in Spanien und Frankreich nicht aktiv werden. Darüber hinaus erfordert diese Exiloption keine gesellschaftlich ausgehandelte Konsenslösung oder Ratifizierung durch den Ministerrat oder das Parlament, sondern erfolgt informell. Dies gilt in gleichem Maße für die Mitglieder von ETAm in Frankreich ohne legalen Aufenthaltsstatus: Aufgrund ihrer Straftaten und der zu erwartenden Strafverfolgung können sie nicht nach Spanien zurückkehren. In Frankreich müssen sie in der Illegalität leben und Anschläge parapolizeilicher Gruppen fürchten. Eine verhandelte Lösung mit der spanischen Regierung ist in absehbarer Zeit ebenfalls nicht in Sicht. Daher stellt das Exil in Mexiko für die Mitglieder einen der wenigen Auswege dar, um sowohl der Polizei und Justiz zu entgehen als auch die aktive Militanz hinter sich zu lassen.

2.5. Überwindung der Diskrepanzen zwischen dem spanischen und mexikanischen *win set:* das kontrollierte Exil als Antiterrorstrategie

Aufgrund des veränderten spanischen *win set* Spa C akzeptiert die spanische Regierung informell das Exil von ETAm in Mexiko. Diese Akzeptanz trägt dazu bei, dass die Diskrepanzen, die zwischen beiden *win sets* auf-

grund der verschiedenen transnationalen Allianzen entstanden sind, überwunden werden können. Gleichzeitig findet eine öffentliche *issue redefinition* des Exils als transnationale Kooperation im Antiterrorkampf statt.

2.5.1. *López Portillos Vermittlung zwischen den Allianzen: Exil, Kontrolle und Kooperation*

Auf Grund der beschriebenen Ausweisungen einiger ExilantInnen vereinbarte das Komitee erneut ein Treffen mit López Portillo.[288] Dieses habe laut einem Exilanten Mitte 1981 kurz vor Calvo Sotelos Staatsbesuch in der Residenz des Präsidenten in *Los Pinos* stattgefunden.[289] An dem Treffen hätten Luis de Basabe, Yon de Luisa, Raúl Villarreal und der Repräsentant der Exilanten in Mexiko teilgenommen. Als Dank für die Aufnahme habe das Komitee López Portillo eine *makila*[290] überreicht, welche er mit Begeisterung angenommen habe. Daraufhin habe er der Bitte um die Aufnahme weiterer 50 Personen stattgegeben. Er habe direkt Santana Olivares angerufen und ihn darüber informiert. Laut Ipiña schrieb López Portillos Privatsekretär am 15.07.1981 einen Brief an den *Secretario de Gobernación*, in dem er schriftlich ebenfalls den Aufenthalt der Ausgewiesenen autorisierte.[291] Eine Kopie dieses Briefes erhielten die ExilantInnen:

> „El señor Presidente recibió atenta comunicación de un grupo de refugiados vascos, solicitándole intervención ante esa dependencia a su digno cargo para efecto que se les permita vivir en el país, pues según dicen, han tenido problemas para lograrlo. Nuestro Primer Mandatario me indicó que le enviara a usted fotocopia del documento señalado, rogándole sea tan amable en brindarle la atención procedente.“[292]

288 Vgl. Ipiña (2007), S. 46.

289 Vgl. Interview Nummer 25.

290 Die *makila* ist ein traditioneller baskischer Stab, der gleichzeitig als Ehrensymbol Autorität und Stärke repräsentiert. Bei der Amtseinführung des baskischen Regierungschefs, dem Lehendakari, wird die *makila* als Symbol der Macht überreicht.

291 Vgl. Ipiña (2007), S. 46.

292 In: Ipiña (2007), S. 46.

In den darauffolgenden Monaten bekamen die Personen, die ausgewiesen worden waren, einen Brief, der ihnen „en atención a las gestiones realizadas en su favor, para su internación y residencia en México“ den Aufenthalt genehmigte.[293]

Kurz nach dem Besuch des Komitees bei López Portillo absolvierte der spanische Ministerpräsident Calvo Sotelo vom 14.07-18.07.1981 seinen Antrittsbesuch in Mexiko.[294] Im Vorfeld des Besuches erarbeitete die *Secretaría de Programación y Presupuesto* (Ministerium für Planung und Haushalt) einen kritischen Bericht zur aktuellen politischen Situation in Spanien. Darin bewertete sie die demokratischen Institutionen in Spanien nach dem Rücktritt Suárez, und dem gescheiterten Staatsstreich als schwach.[295] Dies führte der Bericht hauptsächlich auf die franquistische Kontinuität des Justiz- und Verwaltungsapparates und die Macht des Militärs zurück:

> „Las instituciones continuadoras del franquismo son las Fuerzas Armadas, la administración, la Iglesia y el Poder Judicial. A pesar de que han aceptado la moder nización del Estado español, las Fuerzas Armadas continúan considerándose como un factor sustituto del vacío de poder que se genera a consecuencia del fra caso de los gobiernos civiles. Casi todos los gobiernos desde la muerte de Franco han incluido, por lo menos, a un militar en su gabinete. El país tiene aún un sistema de gobernadores militares y las dos principales fuerzas de seguridad, la guardia nacional y la policía nacional, están bajo mando y disciplina militares. La administración ha permanecido virtualmente sin cambio desde la muerte del Dictador y de la misma manera del Poder Judicial, el cual reside en un sistema de leyes dirigido a proteger el régimen y no al individuo.“[296]

Die Angst vor einem erneuten Staatsstreich verursachte laut Bericht eine Rückkehr zu einer rechtskonservativen Politik.[297] Dazu zählte u.a. die

---

293 In: Dirección de Servicios Migratorios (1981): Brief an einen Exilanten. Mexiko. 11.09.1981. In: CISEN (1977-1981), S. 280.

294 Vgl. DFS (1981): „Arribo del Sr. Leopoldo Calvo Sotelo, Presidente del Gobierno Español“. Mexiko. 14.07.1981. In: CISEN (2015): *Embajada Española en México*. Archivo General de la Nación, México, DFS/1/1. Galería 1; und DFS (1981): „Actividades del Sr. Leopoldo Calvo Sotelo, Presidente del Gobierno Español“. Mexiko. 18.07.1981. In: ebenda.

295 Vgl. Secretaría de Programación y Presupuesto (1981): *España. Julio 1981*. Hrsg. v. Secretaría de Programación y Presupuesto. Mexiko (Estudios Especiales, 44), S. 7.

296 In: ebenda, S. 8.

297 Vgl. ebenda, S. 10f.

Beteiligung des Militärs an dem Kampf gegen ETA, was als erster Schritt einer Rückkehr des Militärs an die Macht betrachtet wurde. Das Militär hingegen sah sich einerseits durch die „violencia terrorista de la organización separatista ETA“ und andererseits durch Versuche, ihre Macht zu beschränken, provoziert. Calvo Sotelo wurde vom Bericht als autoritär charakterisiert und die sozialistische und kommunistische Opposition als passiv und gezwungen, die schwache Demokratie zu unterstützen. Im Gegensatz dazu kämpften die baskischen und katalanischen Parteien aktiv für ihr Selbstbestimmungsrecht. Bezüglich der spanischen Verfassung äußerte sich der Bericht dahingehend, dass die drei Pfeiler der Verfassung-die Legalisierung von politischen Parteien, die Trennung von Kirche und Staat sowie die Anerkennung der Autonomie der Nationalitäten und Regionen-für Lateinamerika längst alte Errungenschaften des Liberalismus wären, während es für Spanien bedeutete „ponerse al día y liquidar las secuelas del franquismo“.[298] ETAs Gewaltakte wurden zwar klar als terroristische Akte definiert, aber gleichzeitig der politische Kontext des Konfliktes und ETAs Ziele analysiert.[299]

Neben dem Bericht war dem Besuch Calvo Sotelos eine Reihe von Sicherheitsvorkehrungen in Bezug auf die ExilantInnen der ETA vorausgegangen. Einige Tage zuvor fragte der Sicherheitskommandant von Calvo Sotelo beim *Estado Mayor Presidencial* (EMP) in Mexiko nach Informationen zu zehn Mitgliedern der ETA, die sich laut spanischer Regierung in Mexiko befanden.[300] Als Antwort erhielt er einen Bericht über 29 Personen, darunter 21 mit offizieller Arbeitserlaubnis, denen der Aufenthalt genehmigt worden war, sowie acht ohne Aufenthaltsgenehmigung aufgrund fehlender legaler Ausweisdokumente. Letztere waren angehalten worden, innerhalb von 45 Tagen das Land zu verlassen.[301] Außerdem informierte der Bericht über Vorstrafen einzelner Personen, ihre Aktivitäten in Mexiko sowie über das Unterstützerkomitee. Neben den Sicherheitsvorkehrungen, welche die spanische Botschaft aufgrund des Staatsbesuches ergriff, kümmerten sich die mexikanischen Sicherheitsbehörden darum, die befürchtete Gefahr eines möglichen Anschlages

298 Vgl. ebenda, S. 14.

299 Vgl. ebenda, S. 22ff.

300 Vgl. Bermudez Dávila, Carlos Humberto (1981): Brief an Fernando Gutiérrez Barrios. Mexiko. 13.07.1981. In: CISEN (1977-1981), S. 226.

301 Vgl. Nazar Haro, Miguel (1981): Brief und Bericht an Miguel Ángel Godinez Bravo (Jefe del Estado Mayor Presidencial). Mexiko. 14.07.1981. In: CISEN (1977-1981), S. 229-239.

von Seiten der ETA zu beseitigen.[302] Laut einem Exilanten mussten sie fast alle auf Anweisung der DFS für eine Woche Mexiko-Stadt verlassen.[303] Außerdem erfolgten Verhaftungen, Überwachungen, Verhöre und Durchsuchungen bei den ExilantInnen.[304]

Offizieller Grund der Reise Calvo Sotelos war die Vertiefung der wirtschaftlichen Kooperation, insbesondere der Zusammenarbeit im Ölsektor.[305] Spanien sicherte Mexiko nicht nur weiterhin den Abkauf von Öl zu, sondern erhöhte die Kaufmenge und drückte somit seine Loyalität gegenüber Mexiko in der Wirtschaftskrise aus.[306] Calvo Sotelo dankte damit ebenfalls Mexiko für die zuverlässigen Lieferungen der Jahre zuvor. Abschließend wurde beschlossen, die Kooperation bei der nordspanischen Raffinerie *Petróleos del Norte* (Petronor) auszubauen. Adolfo Suárez hatte mit López Portillo diese Kooperation begonnen, bei der *Petróleos Mexicanos* (PEMEX) die Kontrolle, Geschäftsführung und Konstruktion der Raffinerie Petronor an der Küste in Bilbao übernahm, nachdem der US-amerikanische Investor abgesprungen war.[307] Im Gegenzug dankte López Portillo Spanien für diese Geste der wirtschaftlichen Solidarität mit Mexiko in Zeiten der Krise.[308] López Portillo wurde zusätzlich der *Premio Príncipe de Asturias* verliehen, weil er sich um die Annäherung Spaniens und Mexikos verdient gemacht hatte.[309]

In einer Pressekonferenz in Mexiko bezeichnete Calvo Sotelo, als er nach dem Thema Terrorismus gefragt wurde, es als ein internationales Problem.[310]

---

302 Vgl. Peña Abizanda (o.A.), S. 271f.

303 Vgl. Interview Nummer 25.

304 Vgl. Anai Artea (1991): „1981". In: *Anai Artea. En hommage à notre premier président T. Monzón (1904-1981)*. Spezialausgabe von Anai Artea, San Juan de Luz, S. 37. In: *Anai Artea*, Archiv der Lazkaoko Beneditarren Fundazioa, Lazkao; und Garmendia Lasa u.a. (1987), Tagebucheintrag 10.08.1981, S. 125; und vgl. Interview Nummer 83, Minute 08:45-10:24.

305 Vgl. S.N. (1981): „Calvo Sotelo se entrevistó con López Portillo en su primera jornada de estancia en México". In: *ABC*, 16.07.1981, S. 7.

306 Vgl. S.N. (1981): „Anunció Calvo Sotelo un pacto antiterrorista España-México". In: *Proceso*, 20.07.1981 (0246).

307 Vgl. Malló (2011), S. 328.

308 Vgl. DFS (1981): „Visita de legisladores mexicanos y españoles, al Presidente de la República, - Lic. José López Portillo". Mexiko. 11.07.1981. In: DFS (2009): *López Portillo y Pacheco, José*. Archivo General de la Nación, México, 13/18/350/124/2009. Galería 1.

309 Vgl. S.N. (1981): „Calvo Sotelo se entrevistó con López Portillo en su primera jornada de estancia en México". In: *ABC*, 16.07.1981, S. 7.

310 Vgl. DFS (1981): „Actividades del Sr. Leopoldo Calvo Sotelo, Presidente del Gobierno Español". Mexiko. 16.07.1981. In: CISEN (2015): *Embajada Española en México*. Archivo General de la Nación, México, DFS/1/1. Galería 1; und S.N. (1981): „Anunció Calvo Sotelo un pacto antiterrorista España-México". In: *Proceso*, 20.07.1981 (0246).

Es sei jedoch nicht auf besondere Weise mit López Portillo, sondern von den Außenministern behandelt worden. Dennoch drückte Calvo Sotelo öffentlich seine Zufriedenheit mit der spanisch-mexikanischen Kooperation im Antiterrorkampf aus und nannte den Terrorismus eines der Probleme, deren Lösung nicht allein in Spaniens Händen läge. Er machte zudem deutlich, dass Spanien als Land mit einem Regime der politischen Freiheit das Konzept von Asyl im Ausland nicht akzeptieren würde und Spanien erwartete, dass dies international anerkannt würde, damit nirgendwo ein „santuario" für Terroristen entstehen könnte. Mehr wollte er aus Diskretionsgründen nicht zu dem Thema sagen, bestätigte aber, dass er die mexikanischen Behörden um eine strikte Kontrolle der Mitglieder der ETA in Mexiko und mögliche Finanzierungsquellen gebeten hatte. Kurz vor seinem Staatsbesuch war der Generaldirektor der *Guardia Civil* José Luis Aramburu Topete nach Mexiko gereist und hatte ebenfalls die Zusage zur Kooperation im Antiterrorkampf erhalten. Auch der mexikanische Außenminister Jorge Castañeda versprach, ein mögliches „santuario" von Terroristen zu verhindern.

Wie die interviewten ExilantInnen erklärten, habe die spanische Botschaft trotzdem ohne Probleme die Pässe der Exilanten erneuert, selbst wenn sie darüber informiert gewesen seien, um wen es sich handelte.[311] Ungeachtet dessen setzte der spanische Botschafter seine Aktivität bei dem Thema ETA in Mexiko fort. Ende 1981 erfuhr er in einem Gespräch von Diana Torres, Generaldirektorin des INM, von der Petition der HB-Delegation an López Portillo. In einem Brief klärte er daraufhin den Außenminister Pedro Pérez Llorca über das Gespräch auf. Torres habe ihm berichtet, dass Letamendia, Monzón und Castells nach Mexiko gekommen seien, um Asyl für Mitglieder der ETA zu erbeten.[312] Laut Torres sei 49 Personen der Aufenthalt gewährt worden, allerdings nicht als Asylanten, sondern als „no inmigrantes". Sie hätten außerhalb von Mexiko-Stadt leben müssen, seien lediglich zum Arbeiten in Mexiko und würden streng kontrolliert. Ähnliche Informationen lieferte ein Bericht der DFS Anfang Februar 1982. Darin bestätigte die DFS die Genehmigung des Aufenthaltes von 52 Personen auf Anweisung von „oben" und weist

311 Vgl. Interview Nummer 25; und Interview Nummer 29.

312 Vgl. Peña Abizanda, Eduardo (1981): *Brief an Pedro Pérez Llorca*. Mexiko. In: Informelle Einsicht der Akte *Centro Vasco 1981/1982*, in: Archivo General del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Madrid, eingesehen am 12.07.2016.

auf die verwandtschaftlichen Zusammenhänge zwischen López Portillo und Luis de Basabe hin:

> „De los 52 vascos, miembros de ETA. [sic] que se encuentran en nuestro país, esta D.F.S., ha tenido acceso a aproximadamente 20 pasaportes de los mismos; entre los que ha detectado 12 falsos y así se lo ha hecho saber a la Dirección General de Servicios Migratorios, la cual verbalmente por medio de su Titular, ha hecho saber a esta D.F.S., que ha tenido orden de regularizar la situación migratoria de los vascos por orden superior. El segundo apellido de JOSE LUIS BESAVE, ES LOPEZ PORTILLO.“[313]

Fast zeitgleich zur Erstellung des Berichts reisten am 10. Februar 1982 der damalige Spanische Sicherheitsdirektor Francisco Laina und der *Gobernador* von Gipuzkoa, Pedro Aristegui, sowie die Kommissare Andrés Gómez Margarida[314] und Florencio San Agapito nach Mexiko.[315] Der spanische Botschafter habe sie nur durch Zufall am Flughafen in Mexiko getroffen, da sie in geheimer Mission nach Mexiko gekommen seien, um das Thema ETA mit den mexikanischen Autoritäten zu besprechen.[316] Die Botschaft sei über diesen Besuch nicht informiert worden und nicht bei den Gesprächen dabei gewesen. Gegenüber dem Botschafter habe Francisco Laina allerdings erklärt, dass Mexiko die volle Kooperation zugesichert habe und Kommunikationswege etabliert würden, die Mitglieder der ETA in Mexiko jedoch bleiben könnten.[317] Polizeiquellen nannten gegenüber der Presse diese Reise die „acción más importante

313 In: DFS (1982): „LA ETA. EN MEXICO“, 03.02.1982. In: CISEN (1981-1986): *Organización separatista „ETA“*, Versión pública. DFS (2008). Archivo General de la Nación, México, Tomo 2, (92-93), S. 93.

314 Margarida war zu dem Zeitpunkt Mitarbeiter des *Mando Único para la Lucha Antiterrorista* des Spanischen Innenministeriums und zuständig für die Informationsbeschaffung. Laut eigener Aussage war er als Mitarbeiter der DGS persönlich an den Gesprächen mit ETA 1976/1977 beteiligt. Vgl. Unzueta, Patxo (1982): „Los intentos de negociación del Gobierno con ETA se remontan a finales de 1976“. In: *El País*, 08.11.1982. Online verfügbar unter https://elpais.com/diario/1982/11/08/espana/405558012_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019; und El País (1981): „Gómez Margarida e Iglesias Selgas se incorporan al Mando Unico Antiterrorista“. In: *El País*, 13.06.1981. Online verfügbar unter https://elpais.com/diario/1981/06/13/espana/361231207_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

315 Vgl. DFS (1982): „Arribo de 4 miembros de la Guardia Civil Española“, 10.02.1982. In: CISEN (2015): *Embajada Española en México*. Archivo General de la Nación, México, DFS/1/1. Galería 1.

316 Vgl. Interview Nr. 62.

317 Vgl. Peña Abizanda, Eduardo (1982): *Brief an Pedro Pérez Llorca*. Mexiko. 03.02.1981. In: Informelle Einsicht der Akte *Centro Vasco 1981/1982*, in: Archivo del Ministerio de Exteriores y de Cooperación. Madrid, eingesehen am 12.07.2016.

llevada a cabo en el exterior en la lucha contra el terrorismo"[318]. Pérez Llorca selbst reiste Mitte Februar 1982 erneut nach Mexiko und drückte bei dieser Gelegenheit seinen Dank an Mexiko für die Kooperation aus:

> „El tema de la guerrilla vasca, públicamente tabú para el canciller español, fue abordado en una rueda de prensa. Se le preguntó a Pérez-Llorca sobre la marcha de la ‚colaboración antiterrorista' entre España y México, revelada por Calvo Sotelo en julio último, y de los resultados de las negociaciones del director general de Seguridad hispano, Francisco Laina, aquí, hace pocos días. La respuesta fue escueta y cortante: ‚Me limitaría a decir que en esta materia he agradecido la colaboración (del gobierno mexicano) que el señor Laina ha encontrado en su viaje'."[319]

Ein eindrückliches Beispiel dieser Kontrolle und Kooperation sowie des Informationsaustausches über die ExilantInnen der ETA zwischen den spanischen, mexikanischen und französischen Sicherheitsbehörden stellte der Fall von **LUIS MIGUEL IPIÑA DOÑA** dar. Er kam als Mitglied von ETAm im Rahmen des informellen Abkommens zwischen López Portillo und der HB-Delegation am 27.12.1980 nach Mexiko.[320] Am 13.11.1982 kehrte er nach Frankreich zurück mit dem Vorhaben, sich erneut in ETA zu integrieren.[321] Kurz nach seiner Ankunft wurde er in Hendaye von der französischen Polizei festgenommen.[322] Die Polizei nahm ihm seinen falschen Pass ab und brachte ihn zu den Grenzposten zwischen Frankreich und Spanien, wo sie ihn laut Ipiña im Beisein eines spanischen Polizisten zum Komitee, Yon de Luisa und Raúl Villarreal sowie zu anderen ExilantInnen in Mexiko verhörten. Nach dem Verhör legte ihm der französische Polizist nahe, nach Mexiko zurückzukehren, da sich in Frankreich die Dinge für ETA sehr verschlechtern würden. Sie ließen ihn daraufhin frei und er kehrte mit einem neuen falschen Pass, der ihm von ETA übergeben wurde, wenige Wochen später problemlos nach Mexiko zurück.[323]

---

318 In: S.N. (1982): „Garaicoechea desconfía de que ETA-m tenga voluntad firme de un alto el fuego". In: *ABC*, 12.02.1982, S. 8.

319 In: S.N. (1982): „De la Madrid, ETA, El Salvador, temas, aquí, del canciller español". In: *Proceso*, 22.02.1982 (0277-21).

320 Vgl. DFS (1981): „Se informa sobre ciudadanos españoles, miembros del grupo terrorista vasco ETA, que se encuentran en México". 10.06.1981. In: CISEN (1977-1981), S. 129.

321 Vgl. Ipiña (2007), S. 62ff.

322 Vgl. Ipiña (2007), S. 66ff.

323 Vgl. Ipiña (2007), S. 80f.

Die Eigeninitiative und Aktivität des spanischen Botschafters entwickelte sich letztlich zum diplomatischen Problem. Zum Anlass des Jahrestages der Ausrufung der Zweiten Republik am 14.04.1982 feierte das Republikanische Zentrum in Mexiko einen öffentlichen Akt, an dem auch verschiedene mexikanische Minister teilnahmen.[324] Der spanische Botschafter beschwerte sich daraufhin schriftlich bei der SRE, da er es als Affront gegen die spanische Monarchie verstand, allerdings ohne dafür von seiner Regierung autorisiert worden zu sein. Dies führte zu einem schriftlichen Streit mit dem Außenministerium und Pérez Llorca. Wie ein ehemaliger Mitarbeiter des MAEC erklärte, hätten das Thema der Unterstützung der Republik und eine eventuelle Kritik daran zu den Themen gehört, die in den diplomatischen Beziehungen Tabu gewesen seien.[325] Das habe auch die Frage nach dem Verbleib der Gelder und Güter, die mit den RepublikanerInnen nach Mexiko kamen, betroffen.[326]

Schließlich sei beschlossen worden, ein wenig Zeit verstreichen zu lassen und dann den Botschafter zu wechseln, wie ein ehemaliger Mitarbeiter des MAEC erklärte.[327] Neuer spanischer Botschafter wurde im September 1982 Emilio Cassinello Aubán, der selbst als Sohn von republikanischen Flüchtlingen in Mexiko aufgewachsen war.

2.5.2. *Das kontrollierte Exil als politische Option in den* win sets

An diesem Punkt der Beziehungen werden die Außenminister sowie die spanischen Sicherheitsbeamten in die Verhandlungen einbezogen, wodurch in den *win sets* nicht nur eine Erweiterung der involvierten Akteure stattfindet, sondern das Thema teilweise von der Präsidentenebene weg delegiert wird bzw. direkt in zwischenstaatliche Kooperation übergeht. Die häufigen Staatsbesuche spanischer Regierungsvertreter in Mexiko verdeutlichen die Bedeutung des Themas für die außenpolitische Agenda Spaniens. Letztlich können die Diskrepanzen, die sich zwischen

324 Vgl. Peña Abizanda (o.A.), S. 307ff.

325 Vgl. Interview Nr. 62, Minute 1.48:05-1.49:01.

326 Hierbei geht es um den „*Tesoro del Vita*“, dem Staatsschatz der Spanischen Republik, der auf dem Schiff *Vita* nach Mexiko transportiert und dort zur Finanzierung des Exils benutzt wurde. Franco forderte erfolglos die Rückgabe. Vgl. Hoyos Puente (2013), S. 231f.

327 Aussage eines ehemaligen Mitarbeiters des MAEC im Interview mit der Autorin am 16.06.2016, Interview Nummer 58.

dem mexikanischen und spanischen *win set* aufgrund der unterschiedlichen transnationalen Allianzen und Interessen ergeben, überwunden werden. Dafür sind zwei Faktoren entscheidend:

Es gelingt López Portillo, die Interessen der verschiedenen Allianzen mit seinem eigenen *acceptability set* in Einklang zu bringen. So bestätigt er gegenüber dem Komitee und den ExilantInnen die *Cross-level*-Allianz, autorisiert den Aufenthalt aller ExilantInnen und stimmt weiteren Aufnahmen zu. Das Komitee unterstreicht López Portillos Autorität und seinen Machtstatus mit dem symbolischen Geschenk der *makila*. Doch dieses *side-payment* ist letztlich nicht allein entscheidend für seine Politik. Der Lagebericht zur spanischen Demokratie zeigt eindringlich die mexikanische Perspektive auf die politische Situation in Spanien, die äußerst kritisch eingeschätzt wird. Zwar wird ETA eindeutig terroristische Gewalt bescheinigt, allerdings beleuchtet der Bericht die politischen Gründe dieser Gewalt und kritisiert die große Macht des Militärs, der franquistischen Kräfte sowie die rechtskonservative Politik des autoritären Calvo Sotelo. Der Hinweis darauf, dass Spanien Schritte vollzieht, die für Lateinamerika schon alte Errungenschaften sind, offenbart, dass Mexiko sich weiterhin als überlegener Partner in den bilateralen Beziehungen versteht. López Portillo sieht sich also nach wie vor in der Rolle des Unterstützers der Demokratisierung Spaniens und durchaus in der paternalistischen Position zu beiden Konfliktparteien Allianzen zu unterhalten, wenn auch mit unterschiedlichen Strategien. So ist die Allianz zur spanischen Regierung offiziell und wird sogar öffentlich bestätigt, während die *Cross-level*-Allianz lediglich informell unterhalten wird und für die Öffentlichkeit nicht existiert. Beide beruhen allerdings auf Vertrauensbeziehungen, da sie in keiner Weise formalisiert werden. Außerdem hat López Portillo nach wie vor ein großes Interesse an guten (Wirtschafts-)Beziehungen mit Spanien und sichert die strenge Kontrolle der ExilantInnen zu. Dadurch entspricht er sowohl den Interessen Spaniens als auch der SeGob, ohne die *Cross-level*-Allianz beenden zu müssen.

Obwohl López Portillo sich bei den Ausweisungen gegen den Widerstand der SeGob durchsetzt und es in die Rolle des Agenten seiner Entscheidungen zu verweisen versucht, ändert dies nichts an der Kooperation zwischen den spanischen und mexikanischen Sicherheitskräften. Vielmehr wird sie mit der Autorisierung López Portillos vertieft, was sich in den Besuchen von spanischen Sicherheitsbeamten in Mexiko

und dem erhöhten Informationsaustausch widerspiegelt. D.h. zu diesem Zeitpunkt macht López Portillo den Informationsaustausch zum Teil seines eigenen *acceptability set*. Die Filtrationen des INM an den spanischen Botschafter scheinen allerdings eher der Agenda der SeGob als der von López Portillo zu entsprechen. Ebenso verdeutlicht der Bericht der DFS, der auf die verwandtschaftlichen Beziehungen zwischen Basabe und López Portillo hinweist, dass die DFS durchaus auch gegen den Präsidenten Informationen sammelt und es sich hierbei eher um eine transgouvernementale Allianz handelt. Dass diese Kooperation zwischen Spanien, Frankreich und Mexiko stattfindet und das Exil der ETA in Mexiko nicht allein in Mexiko kontrolliert wird, zeigt anschaulich das Fallbeispiel Ipiñas.[328] Es verdeutlicht außerdem, dass Frankreich ebenfalls daran interessiert ist, die Mitglieder der ETA eher nach Mexiko zu schicken als sie im eigenen Land zu behalten.

Calvo Sotelo akzeptiert informell das Exil von ETAm in Mexiko,[329] trotz der öffentlichen Betonung und Forderung nach starker Kontrolle. Er durchbricht damit das von Suárez und López Portillo etablierte Muster der Diskretion im Umgang mit dem Thema und spricht öffentlich von einer Kooperation im Antiterrorkampf zwischen beiden Ländern. Sein Staatsbesuch ist als *reverberation* zu verstehen, bei dem er versucht, das Thema des Exils der ETA öffentlich als (internationales) Sicherheitsproblem umzudefinieren (*issue redefinition*). Hierbei liegt erneut ein *Framing* vor, bei dem es in erster Linie darum geht, die Wahrnehmung der ETA zu verändern und Mexikos *win set* hin zu mehr Kontrolle und Kooperation auszuweiten (s. Tab. 3).

Dieser *Frame* ist das öffentliche Eingeständnis, dass Spanien nicht in der Lage ist, den Konflikt mit eigenen Ressourcen zu lösen und ist somit auch als Aufruf nach internationaler Unterstützung und Legitimation zu verstehen. Calvo Sotelo wendet hier ebenfalls eine *Double-edged*-Strategie an und benutzt die Außenpolitik des kontrollierten Exils als innenpolitische Konfliktlösungsstrategie. Im Gegensatz zu Frankreich fordert er keine formale Kooperation bei der Strafverfolgung, die von mexika-

---

328 Es verdeutlicht ebenfalls, dass auch Frankreich daran interessiert ist, die Mitglieder der ETA eher nach Mexiko zu schicken als im eigenen Land zu behalten.

329 Spätestens Anfang 1982 müssen aufgrund des zwischenstaatlichen Informationsaustausches der spanischen Regierung die Petition der HB-Delegation und die Aufnahme durch López Portillo bekannt sein. Es ist allerdings nicht eindeutig zu klären, inwieweit dieses informelle Abkommen in den bilateralen Beziehungen thematisiert wurde.

Tabelle 3: *Frame* Spa C: „ETA ist ein internationales Problem, das nur mit internationaler Kooperation gelöst werden kann“

Problemdefinition	ETA ist ein internationales Sicherheitsproblem.
Ursachenzuschreibung	Ursache ist der Aufenthalt von ETA-Mitgliedern in Mexiko.
Moralische Bewertung	In Spanien herrschen Freiheit und Demokratie. Asyl in anderen Ländern ist nicht nötig
Handlungsempfehlung	Asyl darf ETA-Mitgliedern nicht gewährt werden. Spanien muss international als demokratischer und freiheitlicher Staat anerkannt werden. ETA in Mexiko muss maximal kontrolliert werden, um ein *santuario* zu verhindern. Dafür braucht es eine transnationale Kooperation im Antiterrorkampf.

Quelle: eigene Darstellung

nischer Seite aufgrund der bestehenden asymmetrischen Dynamik der bilateralen Beziehungen nicht zu erwarten ist. An dieser Stelle offenbart sich ein bisher nicht beschriebener *win-set*-bestimmender Faktor: die Wahrnehmung des anderen *win set*. Dieser lässt sich beispielsweise beim Konflikt um den Botschafter Peña Abizanda wie auch im Bericht der *Secretaría de Programación y Presupuesto* ablesen. Beide können als Indikator für das Verhältnis der Beziehungen zwischen Spanien und Mexiko verstanden werden. Das spanische Außenministerium ist sich durchaus bewusst, dass es sich nicht in der Position befindet, Mexikos traditionelle Unterstützung der Republik in Frage zu stellen, weshalb die Kritik des Botschafters an den mexikanischen Ministern als schwerer diplomatischer Fehler gewertet wird. Wenn der spanische Botschafter vehement gegen die Überbleibsel der Republik vorgeht und diplomatische Konflikte deswegen provoziert, widerspricht dies zudem dem öffentlich propagierten Bild des neuen demokratischen Spaniens der nationalen Versöhnung. In diesem Zusammenhang ist die Ernennung des Sohnes eines Bürgerkriegsflüchtlings als Nachfolger des Botschafters als eine symbolische Geste der Versöhnung mit den RepublikanerInnen in Mexiko zu ver-

stehen, um diplomatische Konflikte dieser Art zukünftig zu vermeiden und die Form der außenpolitischen Beziehungen neu zu gestalten. Eine Forderung nach Ausweisungen oder gar Auslieferungen von Mitgliedern der ETA nach Spanien erscheint daher unter diesen Umständen keine Verhandlungsoption. Somit bestimmt die Wahrnehmung des mexikanischen *win set* durch die spanischen Autoritäten die Weite des spanischen *win set*.

Der öffentliche Frame zur Forderung der Kooperation im Antiterrorkampf entpuppt sich somit letztlich in der Praxis als informelle Fortführung des Exils als politische Option, allerdings unter der Bedingung der Kontrolle und des Informationsaustausches. Für Spanien stellt dieser Kompromiss allerdings im Gegensatz zu Frankreich, das zumindest offiziell und formal die Kooperation zu dem Zeitpunkt verweigert, einen außenpolitischen Erfolg dar. Sie bietet sogar mehrere Vorteile: Die Mitglieder der ETA können aufgrund der geografischen Distanz und der Kontrolle durch die Sicherheitsbehörden in Mexiko nicht aktiv werden, die Zahl der aktiven Mitglieder in Spanien und Frankreich sinkt, diese Form des „Antiterrorkampfes" erfordert keine formale Ratifizierung in Spanien und die materiellen Ressourcen für die Kontrolle des Exils werden von Mexiko gestellt. Zusätzlich kann die spanische Regierung innenpolitisch diese „Antiterrorkooperation" medial als Erfolg verkaufen bzw. das eigentliche Abkommen der Exilierung verschleiern. Die öffentlichen Dankesbekundungen des spanischen Ministerpräsidenten und Außenministers, die Verleihung des Preises an López Portillo sowie die Fortführung der Wirtschaftskooperation können in dem Falle als *side-payments* verstanden werden und verdeutlichen darüber hinaus, dass die Diskrepanzen zwischen den Regierungen durch den Kompromiss eines „kontrollierten Exils" überwunden sind.

3. ETApms Exil in Mexiko als Übergangslösung: Die Fortsetzung einer transnationalen Allianz (1981-1982)

In der dritten Verhandlungsphase bittet die spanische Regierung erneut um die Aufnahme einer Gruppe von Mitgliedern der ETA in Mexiko. Allerdings handelt es sich dieses Mal um Mitglieder von ETApm. Mit Mexikos Akzeptanz wird die transnationale Allianz zwischen beiden Ländern fortgesetzt.

3.1. Die Verhandlungen zur Auflösung von ETApm-Exil als Übergangslösung im spanischen *win set* (Spa D)

Im Gegensatz zu ETAm beginnt ETApm Verhandlungen mit der spanischen Regierung zur Auflösung der Organisation und sozialen Reintegration ihrer Mitglieder. Dadurch stellt sich das spanische *win set* für ETApm anders dar als für ETAm. Es gelingt den VerhandlungspartnerInnen, eine breite politische und gesellschaftliche Koalition für die Demobilisierung der Mitglieder von ETApm zu schaffen. Aufgrund des langwierigen Reintegrationsprozesses etabliert sich im spanischen *win set* die Exilierung erneut als politische Option, jedoch in diesem Falle als Übergangslösung.

3.1.1. *Die Auflösung und Reintegration von ETApm*

Parallel zu der beschriebenen Radikalisierung des Konfliktes zwischen ETAm und der spanischen Regierung im spanischen *win set* Spa C gestaltete sich das *win set* im Falle von ETApm anders: In den Jahren 1980 bis 1982 begann erneut eine Debatte zwischen ETApm und der Partei EIA um die Rolle des bewaffneten Kampfes.[330] Viele Mitglieder stellten mittlerweile die Strategie des bewaffneten Kampfes unter den veränderten politischen Bedingungen in Spanien (Wahlen, Verfassung, Autonomiestatut) infrage. Die stetige Gewalt von ETApm setzte die politischen Vertreter von EIA, welche nun im spanischen und baskischen Parlament saßen und die Regeln der neuen spanischen Demokratie akzeptierten, zunehmend unter Rechtfertigungszwang. Eine Kombination aus institutioneller Arbeit und bewaffnetem Kampf war nur schwierig aufrechtzuerhalten. Höhepunkt der internen Debatte waren die Monate September-November 1980. Zu diesem Zeitpunkt begann ETApm eine Gewaltkampagne gegen die regierende UCD, welche zusätzlich die Differenzen zwischen EIA und ETApm befeuerten.[331] Die spanische Regierung reagierte mit zunehmender Ver-

330 Vgl. Clark (1990), S. 94f.

331 Vgl. Fernández Soldevilla, Gaizka (2010b): „Agur A Las Armas. EIA, Euskadiko Ezkerra Y La Disolucion De ETA político-militar (1976-1985)". In: *Sancho el Sabio* (33), (55-95), S. 69f.

folgung von ETApm und insbesondere mit Verhaftungen von Mitgliedern von EIA und EE, um ETApm zu schwächen und interne Konflikte zu vergrößern.[332]

Um zu verhindern, dass ETApm jeglichen sozialen Rückhalt in der Bevölkerung verlor, begannen die Anführer von EIA und EE im Dezember 1980 die Möglichkeit eines Waffenstillstandes mit der spanischen Regierung zu sondieren. Ziel war die Auflösung der Organisation, um den Weg allein für den politischen Kampf freizumachen.[333] Der Anwalt und Vertreter von EE, Juan María Bandrés, lehnte wie viele Basken den bewaffneten Kampf ab, war sich aber bewusst, dass es in weiten Teilen der baskischen Bevölkerung Unterstützung für ETAs Forderungen und für eine politisch verhandelte Lösung gab.[334] In diesem Zusammenhang war die Frage der Häftlinge besonders wichtig. Die Lösung des Problems bestand für Bandrés jedoch nicht in den von der Regierung erlassenen Spezialgesetzen, welche dem offiziellen Diskurs, ETA-Mitglieder als normale VerbrecherInnen zu behandeln, widersprachen.[335] Denn die Anschuldigungen, auf denen letztlich die Anklagen beruhten, wurden in vielen Fällen während der *incomunicado*-Haft erzielt.[336] Tatsächliche Beweise oder Fingerabdrücke gab es meist nicht. Aus diesem Grunde lehnte er genauso die spanische Außenpolitik einer Forderung nach Auslieferungen ab.[337] Laut Bandrés hätte bei einer tatsächlichen Auslieferung ein Prozess stattfinden müssen, der dann offenbarte, dass es keine stichfesten Beweise gab. In der Folge wären die Angeklagten freigelassen worden. Spanien hätte sich dadurch international lächerlich gemacht. Aus diesen Gründen favorisierte er eine verhandelte Lösung. Innenminister Rosón galt zwar als strenger Verteidiger der spanischen Verfassung und machte keine Zugeständnisse, ließ aber die EE-Vertreter Bandrés und Mario Onaindia versuchen, einen Waffenstillstand zu erzielen.[338]

Mitte Februar 1981 rief EIA beide Flügel der ETA zu einem Waffenstillstand auf, da die Partei die Gewalt der ETA als destabilisierend ein-

332 Vgl. Fernández Soldevilla (2010b), S. 72.
333 Vgl. Escrivá (1998), S. 79.
334 Vgl. Castro (1998), S. 295.
335 Vgl. Castro (1998), S. 278f.
336 Vgl. Castro (1998), S. 223.
337 Vgl. Castro (1998), S. 294.
338 Vgl. Clark (1990), S. 95ff.

schätzte, wodurch lediglich rechte Positionen gestärkt würden. Gleichzeitig versprach EIA, alles für eine erfolgreiche Verhandlung mit der Regierung zu tun, wenn ETA die Waffen ruhen ließe. Kurz nach dem Staatsstreich erklärte ETApm Ende Februar 1981 tatsächlich einen Waffenstillstand, um den linken baskischen Parteien die Zeit zu geben, verschiedene Punkte der ETApm-Agenda zu lösen. Die vier wichtigsten Forderungen waren die Verhinderung einer weiteren Spaltung zwischen Navarra und dem Baskenland bzw. eines separaten Autonomiestatuts für Navarra, ein Referendum im Baskenland über den Bau einer Nuklearanlage in Lemoiz, Amnestie für alle ETApm-Mitglieder sowie die Zustimmung der spanischen Regierung zu einem zeitlich abgestimmten, kompletten Transfer aller Kompetenzen, die im baskischen Autonomiestatut festgelegt wurden. ETAm lehnte den Waffenstillstand ab, weil sie es lediglich als technische Verhandlung um die Amnestie der Häftlinge verstanden, nicht jedoch als Verhandlungsbasis oder gar Lösung der politischen Themen des Baskenlandes.

In der ersten Hälfte des Jahres 1981 gab es verschiedene informelle Gespräche zwischen Bandrés, Onaindía und Rosón.[339] Obwohl Rosón die volle Unterstützung von Calvo Sotelo hatte, sah er sich der Opposition aus Militär, *Guardia Civil* und Polizei ausgesetzt, welche Verhandlungen mit ETA grundsätzlich ablehnten. Um sie dennoch zu überzeugen, unterrichtete er die involvierten Akteure wie den *Secretario de Estado de Seguridad* Francisco Laina und den Direktor der *Guardia Civil* José Luis Aramburu Topete über den genauen Stand der Verhandlungen.[340] Er informierte ebenfalls den Vorsitzenden der PSOE Felipe González über die Fortschritte. Ziel war es, alle an einen Tisch zu bringen und einen breiten Konsens zu erzielen, um den Mitgliedern von ETApm einen ehrenvollen Ausweg aus der Militanz zu ermöglichen. Die Verhandlungen gestalteten sich jedoch schwierig.[341] Das einzige Thema, bei dem es ab August 1981 Fortschritte gab, war das Häftlingsproblem.[342] So beschwerten sich z.B. die Häftlinge von ETAm ab Oktober 1981, dass die Häftlinge von ETApm in den Gefängnissen besser behandelt würden.[343] Der PNV-Parlamentarier

339 Vgl. Clark (1990), 107ff.
340 Vgl. Clark (1990), 107ff.; und Escrivá (1998), S. 78; Castro (1998), S. 216.
341 Vgl. Fernández Soldevilla (2010b), S. 80.
342 Vgl. Clark (1990), S. 103.
343 Vgl. Escrivá (1998), S. 90.

Joseba Azkarraga kritisierte genau diese einseitige, politisch motivierte Vorzugsbehandlung und forderte die Gleichbehandlung aller Häftlinge:

> „Lo que a mí me preocupa es que estas medidas se adopten como un premio, es decir, como vosotros habéis sido chicos buenos os trasladamos a Nanclares y así estais cerca de casa y vuestras familias no tienen los gastos que tienen las de otro sector. Eso es preocupante, sobre todo porque hay que reconocer que dentro de los miembros de ETA (pm) existe gente que tiene delitos mucho más superiores que otra gente que supuestamente está dentro de ETA (m). Creo que no se está obrando con coherencia, y sobre todo con coherencia democrática. Con esto no quiero decir que esté en contra de que éstos vayan a Nanclares, me alegro mucho de ello, pero que vayan también los demás."[344]

Diese Erleichterungen der Haftbedingungen für ETApm konnten dennoch Anfang 1982 keine erneute Debatte um die Fortführung der Gewalt innerhalb der Organisation verhindern.[345] In der Folge kam es im Februar 1982 zu einer Spaltung der Organisation in ETApm VII (*séptimos*) und ETApm VIII (*octavos*). Letztere kündigten am 25.02.1982 das Ende des Waffenstillstandes an und setzten ihre Aktivität fort.[346] Die Regierung konzentrierte sich daher zunächst auf die Auflösung der *séptimos*. Ende Juli bestätigte sie offiziell die Verhandlungen mit ETApm VII über Begnadigungen (*medidas de gracia*). Sowohl Oppositionsführer Felipe González als auch der *Lehendakari* Carlos Garaikoetxea waren darüber informiert. Im August wurden diese Verhandlungen abgeschlossen und ab September 1982 fanden die ersten Freilassungen statt. Diese Maßnahmen waren im Parlament mit EE und der PNV abgestimmt worden. Am 30. September erklärte die Führungsriege von ETApm VII in einer öffentlichen Presseerklärung in Frankreich ihre Auflösung.[347] Bandrés und Onaindía hatten eine Liste derjenigen Häftlinge und ExilantInnen erstellt, welche auf eine Lösung ihrer Fälle hofften.[348] Die Umsetzung der Begnadigungen erfolgte auf drei Wegen

344 In: Punto y Hora (1982): „Joseba Azkarraga: Galavís no ha cumplido sus compromisos". In: *Punto y Hora*, 15.01.-22.01.1982, (10-15), S. 13.

345 Vgl. Clark (1990), S. 103f.

346 Vgl. Escrivá (1998), S. 93ff.

347 Vgl. Clark (1990), S. 106.

348 Vgl. Giacopucci, Giovanni (1997): ETApm. El otro camino. Tafalla, Nafarroa: Txalaparta (Colección „Orreaga" saila, 40), S. 227.

und betraf sowohl die Häftlinge und Mitglieder in Spanien als auch diejenigen, die sich im Exil befanden, insgesamt ca. 200 Personen[349]:

Alle von der Polizei gesuchten (*fichados*) wurden nicht belangt und konnten nach Hause zurückkehren. Diejenigen, die offene Verfahren hatten-unabhängig davon, ob sie sich im Gefängnis befanden oder nicht,-wurden dem Richter vorgeführt und freigesprochen. Diejenigen, die schon verurteilt worden waren, erhielten individuelle Begnadigungen.[350] Die Regierung wollte ursprünglich Personen von diesem Reintegrationsprozess ausschließen, die Bluttaten (*delitos de sangre*) zu verantworten hatten, bestand aber schließlich nicht darauf. Stattdessen wurde die Fiktion aufrechterhalten, dass niemand in tödliche Anschläge verwickelt gewesen war. Der Pakt mit der Regierung bedeutete für ETApm ein Ende der Aktivität, ohne mit der Polizei kollaborieren oder die Waffen abgeben zu müssen. Ein öffentliches Bedauern (*arrepentimiento*) ihrer Militanz war ebenfalls nicht erforderlich. ETApm forderte letztlich keine weitere Gegenleistung als die Freiheit ihrer Mitglieder. Über politische Forderungen wurde nicht verhandelt. Wie ein ehemaliges ETApm-Mitglied berichtete, seien viele dennoch sehr zufrieden gewesen: „Yo que salía de la cárcel, éste que estaba en el exilio, éste que estaba en la clandestinidad: ¡contentos! ¡felices!, porque llegaba la democracia."[351] Und mit der Akzeptanz der Demokratie sei vielen bewusst geworden, dass die Demokratie selbst das Wichtigste gewesen sei:

> „Y una vez introducidos en el sistema los voluntariosos jóvenes aquellos que podían haber sido misioneros en el Congo [...], descubrieron que el mejor sistema era la democracia. Pero no solamente eso. Sino que la democracia no era un instrumento para otro fin. Sino que la democracia era un fin en sí misma."[352]

Ermöglicht wurde dieser Pakt durch die von Rosón erzielte Unterstützung des Innenministeriums, des Justizministeriums, der Richter und

349 Vgl. Clark (1998), S. 109ff.

350 Vgl. Fernández Soldevilla (2010b), S. 88ff.

351 In: Aussage eines ehemaligen ETApm-Mitgliedes in einem Interview zwischen ehemaligen ETApm-Mitgliedern und linken Oppositionellen mit der Autorin am 20.07.2016, Interview Nummer 92, Minute 19:29-19:39.

352 In: Interview Nummer 92, Minute 13:56-14:25.

Staatsanwälte.[353] Gleichzeitig paktierten die politischen Kräfte für diesen Reintegrationsprozess. Auch die Medien äußerten keine Kritik. Wie ehemalige Mitarbeiterinnen der AVT[354] erklärten, waren lediglich die Opfer der ETA nicht mit der Maßnahme einverstanden, da ihnen so die Gerechtigkeit verwehrt worden sei und viele Fälle geschlossen worden seien, ohne zu klären, wer für die Taten verantwortlich war.[355]

Den AnwältInnen der Häftlinge oblag die Aufgabe, die Häftlinge in den Gefängnissen von dieser Maßnahme zu überzeugen. Dies führte zum Teil zu Spannungen unter den Insassen, die sich der Maßnahme anschlossen und denen, die sie verweigerten. Widerstand kam insbesondere von ETAm und ETApm VIII, die den Paktierenden Verrat vorwarfen und EE und Bandrés heftig kritisierten.[356] Die Angst vor Repressalien durch ETApm VIII ließ manche Häftlinge letztlich von der Maßnahme zurücktreten.[357] Einige der Freigelassenen seien bei ihrer Rückkehr in ihre Heimatorte als VerräterInnen beschimpft worden, wie verschiedene Interviewte berichteten.[358] Daher begaben sich nach wie vor viele ins Exil. Wie ehemalige Mitglieder von ETApm und der linken Opposition erklärten, seien viele *poli-milis* nach Mexiko gegangen, um vor ETA und sich selbst zu flüchten[359]: „El mundo cerrado de una organización que cada vez es más terrorista, es un mundo más irrespirable."[360] Andere, die zunächst den Reintegrationsprozess ablehnten, darunter auch einige von ETApm VIII schlossen sich dem von Joseba Azkarraga und der baskischen Regierung geführten, 1982 einsetzenden Reintegrationsprozess an (Vgl. IV-4.1.).[361] Die Umsetzung der Reintegration der Häftlinge und ExilantInnen war jedoch ein langwieriger Prozess und zog sich letztlich noch bis 1985.[362]

---

353 Aussage einer ehemaligen Anwältin des Reintegrationsprozesses in einem Interview mit der Autorin am 04.08.2016, Interview Nummer 72.

354 Für nähere Informationen zur AVT siehe V-3.1.

355 Vgl. Interview Nummer 82; und Aussage einer ehemaligen Mitarbeiterin der AVT in einem Interview mit der Autorin am 29.06.2016, Interview Nummer 89.

356 Vgl. Clark (1990), S. 114.

357 Vgl. Escrivá (1998), S. 95.

358 Vgl. Aussage einer ehemaligen Anwältin von ETApm-Mitgliedern im Interview mit der Autorin am 04.08.2016, Interview Nummer 72; und Interview Nummer 67.

359 Vgl. Interview Nummer 92, Minute 53:08-53:14.

360 In: ebenda, Minute 53:14-53:21.

361 Vgl. Escrivá (1998), S. 95.

362 Vgl. Clark (1990), S. 113; und vgl. Interview Nummer 72.

3.1.2. *Die Etablierung einer Koalition für die Auflösung von ETApm im spanischen* win set *(Spa D).*

Während sich im spanischen *win set* Spa C keine Verhandlungsmöglichkeiten für ETAm mit der Regierung ergeben (Vgl. IV-2.4.), gestaltet sich das spanische *win set* im Falle von ETApm anders. Trotz der informellen Verhandlungen zwischen Bandrés, Onaindía, Rosón sowie ETApm ist das spanische *win set* an dieser Stelle erneut ein offenes *win set*, da die involvierten Akteure einen Konsens für die Reintegration zwischen allen politischen Kräften suchen und weitestgehend erzielen, abgesehen von der Ablehnung durch ETAm, HB sowie der Opfer. Wie schon bei den Verhandlungen zur Amnestie im spanischen *win set* Spa A unterstützt eine breite Koalition die Begnadigungen und Freilassungen der Häftlinge. Dieser Konsens ist vor allem im Sicherheits-, Verwaltungs- und Justizapparat notwendig, da das informelle Abkommen über formale Mechanismen der Rechtsprechung abgewickelt wird und ohne die Zustimmung und Kollaboration der Verantwortlichen nicht realisierbar ist. Die Umsetzung erfolgt auch an dieser Stelle als Akt der Gnade (Vgl. IV-1.1.2.). Ein gesellschaftlicher Aufarbeitungsprozess des Konfliktes ist somit weder von staatlicher Seite noch von Seiten der Mitglieder von ETApm erforderlich. Die Verhandlung von politischen Themen gehört nicht zum *acceptability set* der spanischen Regierung. Lediglich Zugeständnisse bei der Strafverfolgung werden toleriert. In Anbetracht der politischen Krise und instabilen Lage in Spanien dienen sie der politischen Zweckmäßigkeit, um die Gewalt von ETApm zu beenden. Aufgrund der schwachen Position von ETApm muss die Regierung nicht über politische Themen verhandeln, sondern kann sich erneut als Verfechter gesellschaftlicher Versöhnung positionieren, indem sie die Mitglieder von ETApm begnadigt. Die Gründe für diese schwache Verhandlungsposition sind vielfältig: So stellen weite Teile der Organisation grundsätzlich die Strategie des bewaffneten Kampfes infrage und begrüßen die neue Demokratie und die neuen Freiheiten. Deren Erreichen ist vielen wichtiger als etwaige politische Forderungen. Zweitens hat ETApm eine hohe Anzahl von Häftlingen in den Gefängnissen. Darüber hinaus entzieht die soziale Basis, insbesondere die politischen VertreterInnen von EIA und EE ETApm zuneh-

mend die Unterstützung, was die interne Spaltung noch vergrößert. Im Gegensatz zu ETAm, welche sowohl die politische Unterstützung von HB als auch einen größeren sozialen Rückhalt genießt, verliert ETApm die Unterstützerbasis. Gleichzeitig initiieren und führen Vertreter von EIA und EE die Verhandlungen mit der Regierung, nicht ETApm direkt. EIAs und EEs Interesse liegt in erster Linie darin, die Gewalt von ETApm zu beenden, da sie als nicht vereinbar mit der politischen und institutionellen Arbeit verstanden wird. Daher bevorzugen sie die Lösung der technischen Fragen einer Auflösung, nicht die Verhandlung von politischen Themen, deren Lösung sie selbst auf institutionellem Wege erreichen wollen. Die entstehende Koalition mit der Regierung bedeutet somit das Ende von ETApm. Nicht zuletzt die polizeiliche Verfolgung setzt ETApm stark unter Druck, so dass schließlich der Pakt Freiheit der Häftlinge als Tausch für ein Ende des Kampfes von weiten Teilen der Organisation akzeptiert wird. Ohne eine Unterstützung des politischen Arms und einer starken bewaffneten Organisation stellt dieser Pakt für die Häftlinge und ExilantInnen den einzigen Weg dar, um ohne weitere Strafverfolgung nach Hause zurückkehren zu können. Zwei Faktoren behindern jedoch den Reintegrationsprozess und verengen das *win set*, weshalb sich an dieser Stelle Exil erneut im *win set* etabliert, jedoch lediglich als Übergangslösung: Zum einen lässt die Furcht vor Repressalien durch ETApm VIII oder ETAm einige von der Reintegrationsmaßnahme bzw. Rückkehr in ihre Heimatorte Abstand nehmen. Andererseits ist die Umsetzung der Reintegration ein langwieriger Prozess, der sich bis 1985 hinzieht, so dass einigen übergangsweise nur das Exil bleibt, bis ihre Fälle juristisch gelöst werden können. Für die spanische Regierung ist an dieser Stelle das Exil als Übergangslösung ebenfalls Teil des *acceptability set*, da es der Regierung und der Justiz Zeit verschafft, um die Fälle zu lösen. Des Weiteren ist von ETApm VII keine große Aktivität mehr zu erwarten, vor allem wenn sich deren Mitglieder weit entfernt in Mexiko befinden und dort im Zweifelsfall von den mexikanischen Behörden kontrolliert werden können.

3.2. Die Petition zur Aufnahme einer Gruppe von ETApm in Mexiko: die Bestätigung der transnationalen Allianz

Wie ein ehemaliger Regierungsbeamter der SeGob erklärte, habe die spanische Regierung erneut um die Aufnahme einer Gruppe von Mitgliedern der ETA in Mexiko gebeten.[363] Einem ehemaligen Regierungsbeamten der baskischen Regierung zufolge habe es sich dabei um Mitglieder von ETApm gehandelt.[364] Die mexikanische Regierung habe die Aufnahme akzeptiert, so dass 1982 die Gruppe nach Mexiko gelangt sei.[365]

Die konkreten Verhandlungen und Strategien, Einzelheiten zu den ExilantInnen und der genaue Verhandlungszeitpunkt konnten bisher nicht dokumentiert werden.[366] Aufgrund des etablierten Musters der Petitionen, die in den ersten beiden Verhandlungsphasen jeweils in Verbindung mit einem Staatsbesuch geschahen, ist anzunehmen, dass auch diese Petition im Rahmen eines Staatsbesuches gestellt wurde. Aufgrund der zeitlichen Einschränkungen der Verhandlungen zwischen ETApm und der spanischen Regierung sowie der Ankunft der Gruppe im Jahre 1982 kämen dafür zwei Staatsbesuche in Frage: zum einen Aramburu Topetes und Calvo Sotelos Reisen nach Mexiko im Juli 1981 sowie die inoffiziellen Reisen des Außenministers Pedro Pérez Llorca und der vier Sicherheitsbeamten im Februar 1982 (Vgl. IV-2.5.). Die Akzeptanz Mexikos bestätigte an dieser Stelle die transnationale Allianz zu Spanien und setzte das etablierte Muster der informellen Kooperation zwischen beiden Staaten beim Thema ETA fort.

363 Vgl. Interview Nummer 16.

364 Vgl. Interview Nummer 67.

365 Vgl. Interview Nummer 67; und Interview Nummer 70.

366 Im Gegensatz zum Exil von ETAm ist das Schweigen der involvierten Akteure zum Thema von ETApm in Mexiko sehr viel ausgeprägter. Zwar sind die Exilierungen der „extrañados" innerhalb Europas gut dokumentiert und sogar medial begleitet worden, aber darüber hinaus ist nur wenig Information verfügbar. Da der Reintegrationsprozess unter Bandrés-Rosón generell wenig medial begleitet wurde, um eventuelle Repressionen gegen die Reintegrierten zu verhindern, lässt sich vermuten, dass auch im Rahmen der Exilierungen diese Diskretion herrschte. Zumal die Exilierung als solche der Idee der Reintegration innerhalb Spaniens im Grunde widersprach, selbst wenn es nur als Übergangslösung gedacht war.

3.3. Das Exil von ETApm im mexikanischen *win set* (Mex C)

Es finden keine substantiellen Veränderungen im mexikanischen *win set* statt, was das Exil von ETApm in Mexiko betrifft. Allerdings verdeutlicht der unterschiedliche Umgang der mexikanischen Behörden mit den ExilantInnen von ETApm im Gegensatz zu denen von ETAm, inwieweit das mexikanische *win set* zu diesem Zeitpunkt durch das jeweilige spanische *win set* (Spa C/Spa D) bestimmt ist.

3.3.1. *Das Exil von ETApm in Mexiko*

Die unterschiedliche Positionierung von ETAm und ETApm im mexikanischen *win set* verdeutlichen die Berichte der DFS. So übermittelten im Herbst 1977 spanische Sicherheitskräfte der DFS einen Bericht über eine geplante Reise einer Gruppe von Mitgliedern von ETApm nach Mexiko und über ihre Kontakte vor Ort.[367] Die spanischen Sicherheitskräfte spekulierten über einen möglichen Anschlagsplan auf den König Juan Carlos I. während seines für Januar 1978 geplanten Staatsbesuches in Mexiko. Am 16.11.1978 kurz vor Juan Carlos I. zweitem Staatsbesuch in Mexiko erstellte die DFS einen Bericht, in dem sie die Struktur von ETApm in Spanien und in Mexiko aufgrund der erhaltenen Informationen darstellte.[368] Die Einreise der Mitglieder von ETApm in Mexiko konnte die DFS jedoch nicht feststellen. Lediglich ein Mitglied von ETApm war am 25.01.1978 nach Mexiko gekommen und arbeitete in Campeche. Im März 1979 dokumentierte die DFS ihre Nachforschungen über eine Person mit dem Pseudonym Juan Carlos Leritier, der sich im November 1978 in Mexiko befand.[369] Die DFS vermutete, dass er Mittelsmann der ETA war, der Kontakte nach Madrid, Kanada und in verschiedene südamerikanische Länder unterhielt. Er wurde als Beweis für die hohe internationale

---

367 Vgl. Brigada Regional de Investigación (o.A.): ohne Titel. In: CISEN (1977-1981), S. 1-18. Dass es sich hierbei um Dokumente der spanischen Sicherheitsdienste handelt, lässt sich zum einen an dem Autor Brigada Regional de Investigación ablesen und zum anderen an der damals üblichen spanischen Schreibweise für Mexiko (*Méjico*). Darüber hinaus enthält er detaillierte Informationen zu den einzelnen Mitgliedern von ETApm. Aufgrund des Inhalts und trotz des fehlenden Datums lässt sich der Ursprung des Berichts auf Herbst 1977 eingrenzen.

368 Vgl. DFS (1978): „E.T.A. en España y México“. 16.11.1978. In: CISEN (1977-1981), S. 20-26.

369 Vgl. DFS (1979): „Organización separatista vasca“. 11.03.1979. In: CISEN (1977-1981), S. 27-29; und DFS (1979): „Organización terrorista española E.T.A“. 09.03.1979. In: ebenda, S. 30-35.

Aktivität der ETA betrachtet. Alle nachfolgenden Berichte ab 1980 bezogen sich dann jedoch fast ausschließlich auf die Mitglieder von ETAm in Mexiko.[370] Lediglich in einer Übersicht der DFS vom Dezember 1981 über die Mitglieder des *Centro Vasco* erschienen Mitglieder von ETApm.[371] Dies bedeutete jedoch nicht, dass es bis 1982 keine weiteren Mitglieder von ETApm in Mexiko gab. Schon Yoyes erwähnte in ihrem Tagebuch die Präsenz verschiedener Mitglieder von ETApm im *Centro Vasco* in Mexiko im September 1980.[372] Eine den Exilanten nahestehende Person erklärte, dass im Laufe des Jahres 1981 zunehmend Mitglieder von ETApm nach Mexiko gekommen seien, einzeln oder in kleinen Gruppen, um in Mexiko-Stadt zu arbeiten oder zu studieren.[373] Sie seien jedoch nicht durch die mexikanischen Sicherheitsbehörden überwacht worden, sondern hätten lediglich wie alle MigrantInnen regelmäßig ihre Aufenthaltspapiere erneuern müssen. Einige der ExilantInnen von ETApm seien aus Spanien, der Großteil jedoch aus Frankreich gekommen, viele von ihnen schon mit einer Arbeitsstelle in Aussicht. Laut eigener Aussage seien sie nach Mexiko gekommen, weil sie dort neben Venezuela die besten Möglichkeiten gehabt hätten. Ein ehemaliger Exilant von ETApm berichtete, dass einige auf eigene Faust nach Mexiko gekommen seien, andere über bestehende Kontakte innerhalb der baskischen Gemeinde.[374]

Die Mitglieder von ETAm und ETApm hätten sich laut Aussage der Exilanten zwar im *Centro Vasco* gesehen, unterhielten aber zu diesem Zeitpunkt wenig Kontakt miteinander aufgrund der politischen Differenzen und schwierigen Beziehungen zwischen beiden Fraktionen der Organisation.[375] Wie verschiedene Personen erklärten, habe sich das Komitee zwar nur um die Mitglieder von ETAm gekümmert, Yon de Luisa habe aber ebenfalls ExilantInnen von ETApm bei ihrer Ankunft in Mexiko geholfen, obwohl er ideologisch ETAm näher gestanden habe.[376] Nach der Spaltung von ETApm in *séptimos* und *octavos* Anfang 1982 führten die *octavos* zunächst den bewaffneten Kampf fort (Vgl. IV-3.1.). In der Fol-

---

370 Zu ETApm in Mexiko liegt ab diesem Zeitpunkt keine Dokumentation mehr der DFS vor.

371 Vgl. DFS (1981): „Organización separatista vasca ‚E.T.A.'". 15.12.1981. In: CISEN (1981-1986), S. 88f.

372 Garmendia Lasa et al. (1987), Tagebucheintrag vom 16.09.1980, S. 111.

373 Vgl. Aussage einer den ExilantInnen von ETApm seit 1981 nahestehenden Person im Interview mit der Autorin am 29.08.2015, Interview Nummer 23.

374 Vgl. Aussage eines ehemaligen Mitgliedes von ETApm und Exilanten in Mexiko in einem Interview mit der Autorin am 08.08.2016, Interview Nummer 74.

375 Vgl. Interview Nummer 29; und Interview Nummer 78.

376 Vgl. Interview Nummer 78; und Interview Nummer 49; und Interview Nummer 74.

ge seien viele der *octavos* nach Mexiko geflüchtet, um einer Strafverfolgung in Spanien und Frankreich zu entgehen, wie ein ehemaliger Exilant berichtete.[377]

Bei der Gruppe, die über die Regierungsverhandlungen nach Mexiko gelangt sei, habe es sich laut Aussage eines ehemaligen Regierungsbeamten der baskischen Regierung um Personen gehandelt, welche in Frankreich im Exil lebten.[378] Diese Exilierung sei als Teil des Auflösungsprozesses von ETApm mit dem spanischen Innenminister Rosón verhandelt worden, wie ein anderer ehemaliger Regierungsbeamter der baskischen Regierung sowie ein in Mexiko ansässiger baskischer Akademiker erklärten.[379]

3.3.2. *Von der transgouvernementalen Allianz zur zwischenstaatlichen Kooperation (Mex C)*

Zum jetzigen Zeitpunkt ist nur wenig über das Abkommen zur Exilierung von ETApm bekannt. Die vorliegende Information verdeutlicht jedoch, dass die zwischenstaatliche Kooperation in Form einer transnationalen Regierungsallianz fortgeführt wird. Im Gegensatz zum Exil von ETAM unterhalten die Sicherheitskräfte beider Länder keine transgouvernementale Allianz, sondern betreiben lediglich zwischenstaatliche Kooperation. Darüber hinaus hat das mexikanische *win set* an dieser Stelle keine substantiellen Veränderungen erfahren, die eine Fortführung des Exils verhindern würden. Dabei handelt es sich sowohl um ein durch die spanische Regierung induziertes Exil als auch um ein selbstinitiiertes Exil.

Beim Umgang mit diesem Exil von ETApm wird deutlich, dass das mexikanische *win set* von externen Faktoren beeinflusst wird. Dies verdeutlichen die geschilderten Unterschiede in der Art der Überwachung der ExilantInnen von ETApm und ETAM durch die mexikanischen Behörden. Die mexikanische Bewertung, inwieweit ETA ein innenpolitisches Risiko

377 Vgl. Interview Nummer 74.

378 Vgl. Interview Nummer 67.

379 Vgl.Interview Nummer 70; und Aussage eines in Mexiko ansässigen baskischen Akademikers im Interview mit der Autorin am 13.08.2015, Interview Nummer 13. Nähere Einzelheiten zu dieser Gruppe von Mitgliedern von ETApm sind zu diesem Zeitpunkt nicht bekannt. Weder ehemalige Mitglieder von ETApm noch ehemalige spanische RegierungsbeamtInnen äußerten sich zu dem Abkommen.

darstellt, ist entscheidend durch die spanische Bewertung geprägt. Solange ETApm die dominierende Fraktion der ETA ist, liegt auch der Fokus der Überwachung durch die mexikanischen Behörden auf ETApms mögliche internationale Aktivitäten in Mexiko. Mit Beginn der Auflösung von ETApm und der sozialen Reintegration ihrer Mitglieder ändert sich die Risikobewertung. ETAm wird fortan zum Hauptziel der Überwachung und Kontrolle der mexikanischen Behörden.[380] Daran lassen sich zwei wichtige analytische Komponenten ablesen: Zum einen verdeutlicht es erneut, dass die mexikanische Regierung bezüglich der ETA in erster Linie den Interessen Spaniens verpflichtet ist und der Umgang mit der ETA nicht auf einer vermeintlichen Asyltradition beruht. Zum anderen wird an dieser Stelle erneut offensichtlich, wie das spanische *win set* für das mexikanische ein *win-set*-bestimmender Faktor ist. So bedingt das spanische *win set* Spa B das mexikanische Mex B (Umgang mit ETAm) (Vgl. IV-2.1. und 2.3.) und Spa D impliziert Mex C (Umgang mit ETApm).

4. Regierungswechsel in Spanien und Mexiko – die Konsolidierung des Exils in den *win sets* (1982-1983)

Im Jahre 1982 kommt es fast zeitgleich in Spanien und Mexiko zum Regierungswechsel, was eine Neuverhandlung der etablierten Allianzen nötig macht. Aufgrund der Veränderungen in den *win sets* rückt das Thema ETA in Mexiko in den Hintergrund der außenpolitischen Beziehungen. Dies führt jedoch nicht zu einem Ende des Exils, sondern vielmehr konsolidiert es sich als staatlich tolerierter Ausweg aus der Militanz.

4.1. Das spanische *win set* zwischen Verengung und Ausweitung (Spa E)

Trotz des Regierungswechsels in Spanien werden die drei strategischen Säulen der staatlichen Politik gegen ETA-polizeiliche Verfolgung, Reintegration, internationale Kooperation-aufrechterhalten. Die neue spani-

380 Aufgrund der spärlichen Dokumentenlage und der Einreise von Mitgliedern der ETA außerhalb von Regierungsabkommen ist nicht abschließend zu klären, ob und inwieweit die spanischen und mexikanischen Behörden tatsächlich über alle Bewegungen der ExilantInnen der ETA (m und pm) informiert waren.

sche Regierung setzt allerdings in der internationalen Kooperation ihren Akzent noch stärker auf Frankreich. Dadurch verengt sich das spanische *win set* im spanisch-französischen *two-level game*, führt jedoch gleichzeitig zu einer Ausweitung im spanisch-mexikanischen *two-level game*.

4.1.1. *Frankreich im Fokus der spanischen Regierung*

Die bedeutendste Entwicklung in Spanien war der von der PSOE unter Felipe González im Oktober 1982 erzielte überragende Wahlerfolg.[381] Fortan stellte die PSOE die Regierung. Der unter Calvo Sotelo begonnene Reintegrationsprozess wurde nach den Wahlen problemlos von dem neuen Innenminister José Barrionuevo fortgeführt.[382] Neben dem Bandrés-Rosón Programm (Vgl. IV-3.1.) eröffnete sich eine weitere Möglichkeit zur Reintegration über den Abgeordneten der PNV, Joseba Azkarraga (*Vía Azkarraga*).[383] Im Gegensatz zum von Bandrés und Onaindia initiierten kollektiven Prozess handelte es sich bei dem Azkarraga-Prozess um eine individuelle Reintegration von Häftlingen und ExilantInnen, welche Azkarraga direkt oder über Angehörige um Unterstützung baten. Die praktische Umsetzung war die gleiche wie beim Bandrés-Rosón Programm. Während letzteres von EE unterstützt wurde, stellte die *Vía Azkarraga* ein von der PNV und dem *Lehendakari* gestütztes Programm dar. Obwohl die Anfänge bis 1979 zurückreichen, etablierte sich die *Vía Azkarraga* erst mit der sozialistischen Regierung. Am 17.01.1983 traf sich Azkarraga mit dem Innenminister José Barrionuevo, der dem Programm ebenfalls zustimmte, da er es als Gelegenheit sah, ETA zu schwächen.[384] Der Justizminister Fernando Ledesma zeigte zunächst Widerstand gegen die *Vía Azkarraga*, weil es nicht wie im Falle von ETApm VII eine Auflösung der Organisation und dementsprechend keine Gegenleistung gab.[385] Azkarraga konnte ihn jedoch überzeugen und die PNV trat als Garant für die erfolgreiche Reintegration auf. Schließlich akzeptierte Ledesma nach einer individuellen Betrachtung der Fälle, schloss aber Personen mit *de-*

381 Vgl. Clark (1990), S. 52.
382 Vgl. Escrivá (1998), S. 101.
383 Vgl. Escrivá (1998), S. 105ff.
384 Vgl. Escrivá (1998), S. 111f.
385 Vgl. Escrivá (1998), S. 112.

litos de sangre aus.[386] Über die *Vía Azkarraga* integrierten sich hauptsächlich Mitglieder von ETApm VIII, die zunächst die Reintegration verweigert hatten, aber aufgrund der zunehmenden Bedeutungslosigkeit, der fehlenden sozialen Unterstützung und der polizeilichen Verfolgung der Organisation letztlich doch den Weg der Reintegration gingen.[387] ETApm VIII hörte somit 1983/1984 auf zu existieren. Die verbleibenden Mitglieder mussten individuelle Auswege suchen. Einige schlossen sich ETAm an und die letzten übrigen wurden von der französischen Regierung festgenommen und 1984 nach Kuba deportiert.[388] Somit blieb ETAm als einziger Teil der Organisation übrig. Von ihr reintegrierten sich auch einige Mitglieder, die nicht mehr aktiv in der Organisation waren. Vier von ihnen erhielten jedoch nach ihrer Rückkehr ins Baskenland Todesdrohungen, da ETAm die Reintegration ablehnte.[389]

Um gegen die aktiven Mitglieder der ETA vorzugehen, verschärfte die sozialistische Regierung die bestehende Antiterrorgesetzgebung.[390] Unterdessen scheiterten Versuche der baskischen Regierung oder von HB, Verhandlungen oder einen Dialog zwischen ETAm und der spanischen Regierung zu etablieren.[391] Erklärtes Ziel der spanischen Regierung war die Bekämpfung des Terrorismus durch legale, soziale und polizeiliche Maßnahmen sowie durch internationale Kooperation.[392] Verhandlungen standen dabei zumindest offiziell nicht zur Debatte. Laut dem damaligen Innenminister José Barrionuevo lag der Grund dieses energischen Vorgehens gegen ETA bei der Befürchtung, die fehlende öffentliche Sicherheit könnte zu einem vorzeitigen Ende der neuen Regierung führen, weil er Parallelen zum Ende der Zweiten Republik sah:

> „Enseguida empezamos [Felipe González y José Barrionuevo] a hablar de que la experiencia del Gobierno socialista tenía que enlazar con la experiencia histórica de los Gobiernos progresistas de la Segunda República, y que un problema que había ocasionado el desastre en el que terminó la Segunda República había

386 Vgl. Aussage eines ehemaligen Regierungsbeamten des *Ministerio de Justicia* in einem Interview mit der Autorin am 15.06.2016, Interview Nummer 57.
387 Vgl. Giacopucci (1997), S. 245f. und 251.
388 Vgl. Clark (1990), S. 106.
389 Vgl. Escrivá (19989, S. 115.
390 Vgl. Clark (1990), S. 52f.
391 Vgl. Clark (1990), S. 117ff.
392 Vgl. Clark (1990), S. 122ff.

sido el orden público y la seguridad ciudadana. En aquella época, pensábamos, no se habían sabido controlar esos temas y no estábamos dispuestos a que nos ocurriera algo parecido. Ésa era una de las preocupaciones que tenía Felipe González. Me dijo que el problema del terrorismo había que afrontarlo con mucha energía.“[393]

Um ein Wiederholen der Geschichte zu vermeiden, tauschte die neue Regierung daher einerseits fast alle wichtigen Funktionäre der Sicherheitskräfte sowie die zivilen Gouverneure (*gobernadores civiles*) wegen ihrer franquistischen Vergangenheit und Zweifeln an der Loyalität gegenüber der PSOE-Regierung aus.[394] Andererseits versuchte auch sie, den Opfern der ETA mehr Öffentlichkeit durch die Anwesenheit des Innenministers bei Begräbnissen zu verleihen. Ziel war wie bei der Vorgängerregierung die Präsenz des Staates im Baskenland zu erhöhen, die laut dem damals im Baskenland arbeitenden Richter Juan Alberto Belloch kaum existierte:

> „Yo llegué a Bilbao en 1981, cuando el golpe de Tejero. Y, en aquellos años, el Estado no existía en Euskadi. Solamente existía la policía y el PSOE. […] Que los jueces estuvieran juntos era, prácticamente, inevitable, porque no había más mecanismos de presencia de España, como Estado, en el País Vasco. Todo lo demás estaba huido, en todos los ámbitos, en todas las profesiones. Cuando asesinaban a alguien, nadie acudía...Aparecían tal vez cuatro miembros del PSOE… había problemas, incluso, para celebrar el funeral, los curas se negaban a oficiarlo… era un clima brutal. […] había una situación insostenible de desaparición del Estado.“[395]

Im Gegensatz dazu stand HBs Einschätzung der Situation, welche aufgrund des fehlenden „demokratischen Bruchs“ den Staat nach wie vor als Unterdrücker der Basken betrachtete, wie HBs internationales Komitee feststellte:

393 In: Iglesias, María Antonia (2003): *La memoria recuperada. Lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas de sus años de gobierno*. Dritte Auflage, Madrid: Aguilar, S. 400.

394 Vgl. ebenda, S. 400ff.

395 In: ebenda, (2003), S. 537f.

„[…] la inexistencia de ruptura democrática, conlleva el que las estructuras permanezcan en lo fundamental, en pie con todo su poder, influencia e incidencia, muy especialmente el ejército, poder fáctico número uno, con toda su ideología reaccionaria, mandos de espíritu y práctica franquista, con su visión política conservadurista, etc., asumiendo el ser guardián de valores básicos como la unidad de España, presentándose como el organismo garante del proceso político con una actitud activa, donde su sector actualmente mayoritario, el sector llamado ‚constitucionalista' (que apenas difiere del sector llamado ‚golpista'), trabaja y se impone porque sus orientaciones sean asumidas y cumplidas por el parlamento y por el gobierno; la existencia de una legislación en el campo de los derechos humanos y libertades democráticas, que si bien se puede caracterizar de antidemocrática, lo que unido al carácter represivo del cuerpo policial, el mismo que de Franco, posibilita una práctica diaria represora, estando a la vista los datos sobre detenciones, torturas, comandos parapoliciales, juicios, prohibiciones, etc.[…]"[396]

Möglichkeiten für einen Politikwechsel sah HB bei der PSOE nicht. Unter González Regierung gerieten wie schon unter der vorherigen Regierung ebenfalls die Medien-insbesondere die beiden ETA-nahen Publikationen *Egin* und *Punto y Hora*-in den Fokus des Kampfes gegen ETA.[397] Im Frühjahr 1983 stellten der Innenminister José Barrionuevo und der *Secretario de Estado de Seguridad* Rafael Vera den Plan *Zona Especial Norte* (ZEN) vor, der im September desselben Jahres im Kampf gegen ETA eingeführt wurde:

„Los objetivos últimos del Plan, objeto de análisis, son los siguientes: -Potenciación de la lucha contraterrorista en todos los campos: político, social, legal y policial. -Alcanzar la máxima coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con otras Instituciones empeñadas en la erradicación de la violencia. -Compatibilizar las misiones generales de los Cuerpos de la Seguridad del Estado en la Zona Especial con las específicas que precisa para hacer frente a la problemática planteada. -Conseguir la permanencia en la Zona Especial del personal de los Cuerpos de Seguridad del Estado y darle la adecuada formación para que cumplan su misión con eficacia, proporcionándole los medios mate-

396 In: Comité de Relaciones Exteriores de Herri Batasuna (1982): Situación política en Euskadi. In: *Herri Batasuna*. Archiv der Lazkaoko Beneditarren Fundazioa, Lazkao, S. 10f.

397 Vgl. Clark (1990), S. 53f.

riales y técnicos para tal fin. -Realizar acciones encaminadas a concienciar a la población vasca de que la desarticulación del aparato terrorista conlleva una mayor seguridad pública y una mejor defensa de las tradiciones vascas.“[398]

Widerstand gegen diese Politik kam laut Barrionuevo vor allem von der antifranquistischen Opposition, welche auf Verhandlungen drängten, da ETA gegen den Franquismus gekämpft hatte.[399] Barrionuevo widersprach diesem Argument: ETA kämpfte nicht gegen die Diktatur, sondern gegen Spanien, egal welche Regierungsform in Spanien herrschte. Aus diesem Grunde lehnte er Verhandlungen ab.

Der Wahlsieg der PSOE bedeutete nicht nur national einen Wechsel, sondern auch für die Außenpolitik und internationale Projektion Spaniens.[400] Mit der PSOE regierte nun eine Partei, die während der Francozeit verboten gewesen war und während der Diktatur Prestige im Ausland gesammelt hatte. Darauf aufbauend verfolgte die PSOE den Ansatz, eine kohärentere Außenpolitik als die UCD anzubieten und die letzten Überbleibsel des Franquismus zu überwinden. Spanien sollte voll demokratisch, glaubwürdig und effizient wirken. Wie ein ehemaliger Regierungsbeamter des Justizministeriums erklärte, habe Felipe González, Regierung versucht, die internationalen Beziehungen-insbesondere zu Lateinamerika-neu zu gestalten, indem der Begriff der „madre patria“ vermieden werden sollte.[401] Vielmehr sei es darum gegangen, reziproke Beziehungen auf Augenhöhe zu etablieren und Gemeinsamkeiten zu suchen. Mit Mexiko sollten die Beziehungen und die juristische Kooperation durch persönliches Kennenlernen intensiviert und verbessert werden. Im Vordergrund hätten das gegenseitige Verstehen und der Dialog zwischen zwei unabhängigen Staaten gestanden. Dementsprechend habe sich laut einem ehemaligen Mitarbeiter des MAEC die spanische Diplomatie ruhiger verhalten, wenn es um schwierige Themen wie die regionalen Zentren in Mexiko oder um ETA gegangen sei. Unter dem neuen Botschafter Emilio Cassinello sei es darum wichtig gewesen, „frentes“ und „roces“ zu vermeiden, da ETA in Mexiko keine Priorität gehabt

398 In: Auñamendi Eusko Entziklopedia: "Z.E.N.“, Online verfügbar unter: http://aunamendi.eusko-ikaskuntza.eus/artikuluak/artikulua.php?id=eu&ar=147035 http://aunamendi.eusko-ikaskuntza.eus/eu/z-e-n/ar-147035/, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

399 Vgl. Iglesias (2003), S. 408ff.

400 Vgl. Arenal (2011), S. 193ff.

401 Vgl. Interview Nummer 57.

habe.[402] Stattdessen legte die spanische Regierung im Kampf gegen ETA außenpolitisch ihren Fokus auf Frankreich.[403] Kurz nach dem Wahlsieg gab es Treffen zwischen der spanischen und französischen Regierung, um die Kooperation gegen ETA zu verbessern.

Die französische Regierung gab daraufhin eine Erklärung ab, in der sie vier Kriterien formulierte, welche die zukünftige Auslieferungspraxis bestimmen sollten: die Art des politischen und rechtlichen Systems des Staates, der die Auslieferung forderte; ob es sich um ein politisches Verbrechen handelte; ob es politische Beweggründe für das Auslieferungsgesuch gab; das mögliche Risiko für die auszuliefernde Person bei einer Auslieferung.[404] Trotz beginnender Kooperation, verschiedener Verhaftungen und Deportationen von ETA-Mitgliedern und des starken diplomatischen Drucks Spaniens auf Frankreich gab es zu diesem Zeitpunkt weder Auslieferungen an Spanien noch änderte Frankreich offiziell seine Haltung zum ETA Konflikt, der nach wie vor als rein spanisches Problem betrachtet wurde.[405]

4.1.2. *Die Konsolidierung des Exils in Mexiko als Ausweg aus der Militanz im spanischen win set (Spa E)*

Der Sieg der PSOE bei den Parlamentswahlen stellt einen symbolischen Sieg der „VerliererInnen" des Spanischen Bürgerkrieges bzw. der RepublikanerInnen dar, auch wenn die PSOE zu diesem Zeitpunkt längst die Monarchie als Staatsform akzeptiert. Wie der Innenminister Barrionuevo erklärt, möchte diese Regierung an die Regierungen der Zweiten Republik anknüpfen, ohne die Fehler der damaligen Zeit zu wiederholen. Ähnlich wie Suárez, *acceptability set* in Spa A wird daher radikalen Kräften eine Absage erteilt, mit dem Ziel der Stärkung des gesellschaftlichen Konsenses und der Vermeidung eines politischen Bruchs. Innenpolitisch handelt es sich also um eine Fortführung der von Suárez begonnenen politischen Reform.

402 In: Interview Nummer 58.

403 Vgl. Clark (1990), S. 58.

404 Vgl. Fidalgo, Feliciano (1982): „Francia concederá la extradición de los terroristas que actúen en países democráticos". In: *El País*, 11.11.1982. Online verfügbar unter https://elpais.com/diario/1982/11/11/espana/405817203_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

405 Vgl. Clark (1990), S. 60ff.

In der Außenpolitik unterscheidet sich die PSOE in ihren Zielen ebenso nicht wesentlich von denen ihrer Vorgänger, sondern lässt weitestgehend Kontinuität in der Vertretung der Staatsinteressen erkennen.[406] So haben beispielsweise auch schon die Regierungen unter Suárez und Calvo Sotelo versucht, Spanien als Demokratie darzustellen. Vielmehr ändern sich mit der PSOE die Strategien in der Außenpolitik. Statt öffentlich und diplomatisch Druck auf Mexiko aufzubauen, um die Kontrolle des Exils der ETA zu erlangen, stehen zu diesem Zeitpunkt vertrauensbildende Maßnahmen wie persönliches Kennenlernen im Vordergrund, um die Beziehungen zu stärken und die diplomatische Versöhnung beider Länder voranzutreiben. Eventuelle Streitthemen werden hingegen bewusst vermieden.

International bedeutet der Regierungswechsel einen hohen Legitimationsfaktor für Spanien. Dadurch gelingt es der PSOE-Regierung das französische *win set* bezüglich der ETA auszuweiten und die Basis für eine transnationale Allianz zu legen. Den UCD geführten Regierungen gelang dies nicht, obwohl sich letztlich das *acceptability set* und die Maßnahmen der Regierung von Felipe González im ETA-Konflikt kaum von seinen Vorgängern unterscheiden. Vielmehr setzt er den eingeschlagenen Weg im Kampf gegen ETA fort und nutzt ebenfalls Restrukturierungsmaßnahmen (Reintegration, Verschärfung der Gesetzgebung, Beeinflussung der öffentlichen Meinung), um einen breiten Konsens gegen ETA aufzubauen und ETA zu schwächen. An dieser Stelle offenbart sich, dass nicht zwangsläufig die Art des Vorgehens gegen ETA entscheidend für die außenpolitische Unterstützung Frankreichs ist, sondern die (wahrgenommene) Positionierung der Regierung als franquistische Kontinuität oder antifranquistische Opposition. Das heißt, die Wahrnehmung des *win set* des anderen ist an dieser Stelle erneut ein Faktor, der das eigene *win set* bestimmt.

Darüber hinaus erhält die PSOE zumindest bei der Reintegration Unterstützung durch die PNV und die baskische Regierung. Hier zeichnet sich der Beginn einer Koalition zwischen PSOE und PNV ab. Ergänzt werden diese Maßnahmen durch ein *Reframing*, das sich im Plan ZEN offenbart (s. Tab.4).

406 Vgl. auch Arenal (2011), S. 194f.

Tabelle 4: *Frame* Spa D: „Spanien als Garant der baskischen Traditionen“

Problemdefinition	Die Besonderheiten und die Sicherheitslage des Baskenlandes und Navarras stellen ein Problem dar.
Ursachenzuschreibung	Gewalt und Terrorismus sind die Ursachen.
Moralische Bewertung	Der spanische Staat kann die baskischen Traditionen besser verteidigen.
Handlungsempfehlung	Der Plan ZEN soll angewandt und die baskische Gesellschaft sensibilisiert werden. Außerdem sollen die Sicherheitskräfte im Baskenland Präsenz zeigen.

Quelle: Eigene Darstellung

Während der HB-*Frame* HB A (Vgl. IV-2.2.) keine grundlegende Veränderung erfahren hat, sondern nach wie vor Spaniens Demokratiedefizit bemängelt, kann der *Frame* Spa D als Gegenframing zum *Frame* HB A interpretiert werden. Während dieser ETA als „Heer“ darstellt, das die Basken vor Spanien schützt, dreht der *Frame* Spa D dieses Verhältnis um: Der spanische Staat wird zum Verteidiger von Minderheiten und ETA zur Gefahr der baskischen Traditionen ernannt. Der *Frame* Spa D stellt dadurch eine Erweiterung der *Frames* Spa B und Spa C dar, welche ETA als Terrorismus bzw. Spanien als Demokratie mit gleichen Ausdrucks- und Partizipationsmöglichkeiten für alle darstellen (Vgl. IV-2.2.3. und IV-2.5.2.). In diesem *Reframing* offenbart sich die Strategie der Regierung, eine Allianz zur baskischen Gesellschaft aufbauen zu wollen, um ETA die soziale Unterstützerbasis zu entziehen. Die Teilnahme des Innenministers an den Begräbnissen und deren öffentliche Inszenierung sind nicht nur als Unterstützung der Angehörigen zu interpretieren, sondern auch als Stärkung der Sicherheitskräfte vor Ort, deren Loyalität und Koalition die neue Regierung ebenfalls sucht. Dabei ist weder von einem politischen Konflikt die Rede noch die Möglichkeit von politischen Verhandlungen beschrieben. Für ETAM und Teile von ETApm, welche die Reintegration nicht akzeptieren wollen oder wegen der gefürchteten Repression durch

ETA nicht akzeptieren können, bleibt letztlich nur die Option des Exils, um der Justiz zu entgehen und/oder einen Ausweg aus der Militanz zu finden.

Felipe González kann wie seine Vorgänger den Konflikt mit ETA zu diesem Zeitpunkt ebenfalls nicht allein mit nationalen Ressourcen lösen und greift auf *Double-edged*-Strategien zurück. Indem sich Spaniens Antiterrorstrategie jedoch hauptsächlich auf Frankreich konzentriert, gerät Mexiko in den Hintergrund. Es findet eine Verengung des spanischen *win set* bezüglich des Exils in Frankreich statt, weil die beginnende Kooperation zwischen Spanien und Frankreich ETA dort zunehmend unter Druck setzt. Frankreichs Ablehnung der Auslieferungen stellt einen entscheidenden externen Faktor im spanischen *win set* dar. Hier offenbart sich erneut wie der Faktor von internationalen Möglichkeiten, Restriktionen und Allianzen das *win set* beeinflussen kann. Zwar werden formal die Kriterien der Auslieferungsbewilligung angepasst, eine veränderte Praxis bedeutet es jedoch nicht. Vielmehr geben die neu formulierten Kriterien der französischen Regierung viel Spielraum, um Auslieferungen abzulehnen, je nachdem wie die aktuelle Lage in Spanien beurteilt wird. Letztlich wird ETA weiterhin als spanisches Problem definiert. Dennoch zeigen die Verhaftungen und Deportationen in Drittstaaten bzw. die Unterstützung der freiwilligen Ausreise von ETA-Mitgliedern (Vgl. den Fall Ipiña IV-2.5.), dass sich hier eine informelle transnationale Allianz zwischen Spanien und Frankreich zu etablieren beginnt. Solange Frankreich jedoch nicht vollständig kooperiert, akzeptiert die spanische Regierung das Exil in Drittstaaten, um ETAs Präsenz in Frankreich zu reduzieren. Frankreichs Umgang mit der ETA ist somit ein Faktor, der die Ausweitung des spanischen *win set* bezüglich des Exils in Mexiko bestimmt.

Ein weiterer Grund liegt in den veränderten Prioritäten in der spanischen Außenpolitik zu Mexiko. Felipe González, Präferenzen liegen bei dem Aufbau von vertrauensvollen und symmetrischen Beziehungen, wobei vor allem das Etablieren eines neuen Bildes von Spanien im Vordergrund steht. Das Thema der Verfolgung der ETA in Mexiko in Anbetracht der republikanischen Unterstützertradition wird dabei als Störfaktor im Beziehungsaufbau wahrgenommen, weshalb es nicht priorisiert wird. An dieser Stelle zeigt sich erneut, dass das mexikanische *win set* bzw. die Wahrnehmung des mexikanischen *win set* entscheidend das spanische *win set* beeinflusst.

4.2. Regierungswechsel in Mexiko: Verengung des mexikanischen *win set* (Mex E)

Aufgrund der Wirtschaftskrise in Mexiko dominieren wirtschaftliche Themen die mexikanische Außenpolitik, was den Handlungsspielraum der mexikanischen Regierung gegenüber Spanien als Gläubiger einschränkt. Mit López Portillos Ausscheiden aus dem Amt endet daher die informelle *Cross-level*-Allianz zwischen dem mexikanischen Präsidenten und ETA, wodurch das mexikanische *win set* bezüglich des Exils verengt wird und sich die transgouvernementale Allianz im Falle des Exils von ETAM zu zwischenstaatlicher Kooperation wandelt.

4.2.1. *Mexikos Außenpolitik im Schatten der Schuldenkrise*

Noch vor dem offiziellen Regierungswechsel musste Mexiko aufgrund von Wirtschaftsproblemen im August 1982 die Tilgung seiner Schulden aussetzen.[407] Der Beginn von Präsident Miguel de la Madrids Amtszeit wurde dadurch von einer schweren Wirtschafts- und Schuldenkrise überschattet. Für die kommenden Jahre lag sein Schwerpunkt auf wirtschaftlichen Anpassungsmaßnahmen und die Umsetzung der Vorgaben des Internationalen Währungsfonds, um die Schulden zu begleichen.[408] Einer der Gläubiger war Spanien.[409] In der mexikanischen Außenpolitik dominierten daher vor allem ökonomische Themen.[410] Gleichzeitig gestaltete sich die Außenpolitik ruhiger und realistischer als die der Vorgänger Echeverría und López Portillo, vor allem wegen der geschwächten internationalen Position als Folge der Schuldenkrise. Während Mexiko die innenpolitische Krise zu bewältigen suchte, wurde Spanien nach dem Wahlsieg der PSOE zunehmend als erfolgreiches Modell betrachtet:

---

407 Vgl. Malló (2011), S. 377.

408 Vgl. Babb, Sarah (2001): *Managing Mexico. Economists from Nationalism to Neoliberalism*. Princeton, Oxford: Princeton University Press, S. 171ff.

409 Vgl. Míguez, Alberto (1983): „Morán visita México, con la deuda y Centroamérica al fondo“. In: *ABC*, 14.04.1983, S. 21.

410 Vgl. Garza Elizondo, Humberto (1984): „Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México“. In: *Foro Internacional* XXIV-4 (96), (443-457), S. 452.

„La inquietud mexicana llegaría a su cénit durante el intento de golpe de estado del 23 de febrero de 1981. Su fracaso ponía de manifiesto la solidez de la democracia española justo cuando México comenzaba a deslizarse hacia una profunda crisis. En este sentido, el arrollador triunfo electoral del PSOE en 1982 que suponía, en cierta medida, la llegada al poder de los derrotados en la Guerra Civil, con los que tanto se había identificado un amplio sector de la sociedad mexicana, acabaría no ya por normalizar las relaciones entre los dos países, sino por comenzar a convertir al proceso de transición español en un modelo para un México sumido al final del sexenio de López Portillo en una profunda crisis política y económica."[411]

Diese veränderte Wahrnehmung Spaniens bedeutete zunächst keine praktischen Veränderungen bezüglich des Exils der ETA in Mexiko, obwohl Miguel de la Madrid laut eines ehemaligen Mitarbeiters der SeGob das Exil missfallen habe.[412] Allerdings zog der Regierungswechsel den Verlust der *Cross-level*-Allianz nach sich und ETAs Unterstützung blieb auf die bestehenden transnationalen Beziehungen zur baskischen Gemeinde beschränkt.

Dort habe es, wie ein in Mexiko ansässiger baskischer Akademiker berichtete, Spannungen wegen der Präsenz der ExilantInnen der ETA in Mexiko gegeben, die 1982 ihren Höhepunkt erreicht hätten.[413] Wie verschiedene Interviewte erklärten, habe dies unterschiedliche Gründe gehabt: Einerseits hätten die unterschiedlichen Vorstellungen über den baskischen Nationalismus zu Kontroversen geführt, weil das alteingesessene Exil aufgrund der 40-jährigen Distanz zu Spanien oftmals keinen Bezug zur Realität der Neuankömmlinge gehabt habe.[414] Andererseits hätten die bestehenden sozialen und ökonomischen Differenzen die Kontroversen vertieft. Darüber hinaus sei das Exil der ETA wenig prestigeträchtig gewesen und eher als Störfaktor des guten Rufes und des Mythos des Bürgerkriegsflüchtlings wahrgenommen worden. Unter den UnterstützerInnen habe sich daher eine gewisse Enttäuschung über die ExilantInnen breit gemacht, welche nicht dem imaginierten Ideal des

411 In: Sánchez/Pérez Herrero (o.A.), S. 46.

412 Vgl. Interview Nummer 16.

413 Vgl. Interview Nummer 19.

414 Vgl. Interview Nummer 67; und Aussage eines ehemaligen Anwaltes von ETA-Mitgliedern, ehemaligen *Senador* der *Cortes Generales* und ehemaligen Abegordneten des baskischen Parlamentes in einem Interview mit der Autorin am 10.08.2016, Interview Nummer 75.

gudari entsprochen hätten.[415] Zwar habe nach wie vor Diskretion und Toleranz gegenüber den ExilantInnen innerhalb der Gemeinde geherrscht, aber mit zunehmender Distanzierung.

4.2.2. *Die Verengung des mexikanischen* win set*: Ende der* Cross-level-*Allianz (Mex E)*

Der Regierungswechsel in Mexiko beendet die etablierte *Cross-level*-Allianz zwischen López Portillo und HB und den ExilantInnen der ETA, wodurch es zu einer Verengung des *win set* kommt. Zwar ändert die neue Regierung nichts an den Aufenthaltsmodalitäten derjenigen, die sich schon in Mexiko befinden, es wird aber kein neues Abkommen zwischen HB und Miguel de la Madrid ausgehandelt.[416] Gründe lassen sich einerseits in der mangelnden Sympathie Miguel de la Madrids für das Exil der ETA und andererseits in den veränderten Prioritäten verorten. Mexikos *win set* ist zu dem Zeitpunkt durch externe wirtschaftliche Faktoren bestimmt. Hauptziel ist es, die internationalen Gläubiger-darunter Spanien-zufriedenzustellen. Das Etablieren einer *Cross-level*-Allianz entgegen den spanischen Interessen wie im Falle von López Portillo und HB im Jahre 1980 scheinen daher ausgeschlossen. Zumal erwähnt werden muss, dass der Sieg der PSOE auch in Mexiko hohe symbolische Bedeutung hat, wo zahlreiche Nachfahren von Bürgerkriegsflüchtlingen in Schlüsselpositionen sind und den Sieg der PSOE begrüßen. Während López Portillo Mexiko noch in der überlegenen Position sah und sich als Unterstützer der spanischen Demokratisierung verstand, setzt an dieser Stelle ein Wandel des Beziehungsverhältnisses ein, wobei Spanien zunehmend als Vorbild betrachtet wird. Folge dieser veränderten Beziehungskonstellation und Wahrnehmung des spanischen *win set* ist eine Distanzierung von der ETA sowohl auf mexikanischer Regierungsebene als auch innerhalb der baskischen Gemeinde.

---

415 Vgl. Interview Nummer 83, Minute 6:33-7:20, und Interview Nummer 19.

416 Aussage eines ehemaligen Mitglieds von ETApm und Exilanten in Mexiko in einem Interview mit der Autorin am 27.10.2015, Interview Nummer 35.

4.3. Die Erneuerung der Allianz zwischen Spanien und Mexiko

Die Regierungswechsel in beiden Ländern und die Veränderungen in den nationalen *win sets* erfordern eine Neuverhandlung der diplomatischen Beziehungen und Allianz zwischen der spanischen und mexikanischen Regierung. Es gelingt erneut, Kongruenz in den *win sets* für eine Akzeptanz des Exils als Ausweg aus der Militanz herzustellen.

4.3.1. *Neuordnung der diplomatischen Beziehungen und Allianzen*

Am 13.04.1983 absolvierte der spanische Außenminister Fernando Morán den ersten offiziellen Staatsbesuch in Mexiko. Kurz darauf reiste Anfang Juni 1983 ebenfalls Felipe González nach Mexiko.[417] Hauptanliegen dieser Staatsbesuche war die Stärkung der kulturellen und ökonomischen Beziehungen, insbesondere unter dem Aspekt der mexikanischen Wirtschaftskrise und der hohen Verschuldung gegenüber Spanien. Des Weiteren wurde die mögliche Vermittlerrolle Spaniens im Zentralamerikakonflikt besprochen. Es ist davon auszugehen, dass ebenfalls das Exil der ETA in Mexiko Teil der Gespräche war, da jeweils kurz vor den Besuchen ein Bericht der DFS über die ExilantInnen der ETA angefertigt wurde.[418] Diese gaben Auskunft über die Tätigkeiten der ExilantInnen, ihren Aufenthaltsstatus und das Unterstützerkomitee. Gleichzeitig bestätigten sie, dass die genannten Personen in Mexiko lediglich arbeiteten und in keinerlei kriminelle Aktivitäten verwickelt waren.[419] Fernando Morán war zuvor im Januar 1983 in Frankreich, um das Thema der ETA zu besprechen. Er war also durchaus mit dem Thema ETA betraut.[420] Einzelheiten zu den dabei geführten Gesprächen sind zum bisherigen Stand der Forschung nicht bekannt. Laut eines ehemaligen Mitarbeiters des MAEC habe jedoch der mexikanische *Secretario de Gobernación* Manuel Bartlett

417 Vgl. Míguez, Alberto (1983), S. 21; und Luca de Tena, Torcuato (1983): „El ministro prepara la visita de Felipe González al país azteca". In: *ABC*, 14.04.1983, S. 21.

418 Es wird nur über die Personen Auskunft gegeben, welche über das Abkommen zwischen HB und López Portillo nach Mexiko gekommen sind.

419 DFS (1983): „Miembros de la organización terrorista vasca ‚Euskadi Ta Askatasuna' (ETA), en la República Mexicana". 03.06.1983. (221-224), In: CISEN (1981-1986), S. 223.

420 Vgl. Clark (1990), S. 61.

(1982-1988) Spanien beim Thema ETA die volle Unterstützung zugesichert.[421] Sowohl von Seiten der SRE als auch der SeGob habe es während der Amtszeit von Miguel de la Madrid bezüglich der ETA keine Probleme mit Spanien gegeben, wie ehemalige Regierungsbeamte der SRE und der SeGob berichteten.[422]

Unter den ExilantInnen herrschte zwar Unsicherheit aufgrund des Regierungswechsels inwieweit sich dies auf ihren Aufenthaltsstatus auswirken würde, aber es führte weder zu Veränderungen noch zu stärkeren Überwachungen.[423] Laut Aussage eines ehemaligen Mitarbeiters des MAEC seien die ExilantInnen von spanischer Seite als „*quemados*" wahrgenommen worden, die von der Organisation weg gewollt hätten.[424] Im Gegensatz zu den vermeintlichen Aktivitäten von ETA in Nicaragua und Costa Rica sowie ihre Verbindungen zu den Sandinisten, welche durchaus die spanische Regierung beunruhigten, wurde ihre Präsenz in Mexiko nicht als Gefahr eingeschätzt.[425]

Von mexikanischer Seite warnte das Innenministerium Yon de Luisa und Raúl Villareal davor, ihre Arbeit als Unterstützerkomitee fortzuführen, was schließlich das Ende des Komitees einläutete:

> „Aproveché el miércoles para ir al Centro Vasco, sería la última vez que lo haría en muchos años. […] Al rato apareció Yon el del comité. Estaba asustado, pues a él y a Raúl les habían llamado a Gobernación para advertirles que no se mezclaran con nosotros los refugiados, pues el asunto era muy serio y les podía ir muy mal, por lo que ya no podían seguir en el comité de Ayuda a Refugiados. […] era más que significativo que nuestra presencia ponía nervioso al gobierno de México y nos quedaba la incertidumbre de cómo iba a actuar."[426]

421 Vgl. Interview Nummer 58.

422 Schriftliche Aussage eines Regierungsbeamten der SRE unter de la Madrid vom 04.08.2015, Interview Nummer 7; und Aussage eines Regierungsbeamten der SeGob unter de la Madrid in einem Interview mit der Autorin am 20.08.2015, Interview Nummer 94.

423 Vgl. Garmendia Lasa (1987), S. 157; und Ipiña (2007), S. 85.

424 Vgl. Interview Nummer 58.

425 Vgl. S.N. (1983): „Costa Rica declara ‚secreto de Estado' la detención de los etarras". In: *ABC Sevilla*, 23.09.1983, S. 11, zuletzt geprüft am 15.05.2018; und S.N. (1983): „Por el tema de la ETA Borge afirma que ‚no peligran las relaciones entre Nicaragua y España'." In: *ABC Sevilla*, 23.09.1983, S. 11.

426 In: Ipiña (2007), S. 103f. Dies geschah zwischen Ende Juni und Anfang Juli 1983.

4.3.2. *Aufbau von kongruenten* win sets: *Exil als Ausweg aus der Militanz*

Die *win sets* beider Staaten sind zu diesem Zeitpunkt erneut kongruent, was die Erneuerung der Allianz zwischen Spanien und Mexiko ermöglicht. Das Exil der ETA wird für die „*quemados*" als Ausweg aus der Militanz betrachtet und letztlich von beiden Regierungen akzeptiert, da sich kein Politikwechsel ereignet. Wie schon die Vorgängerregierungen nutzt Felipe González hierbei im Sinne einer *Double-edged*-Strategie das Exil als politisches Mittel, um den nationalen Konflikt zu entschärfen. Auch er versucht, eine mögliche internationale Aktivität (wie in Costa Rica oder Nicaragua) bzw. eventuelle Allianzen zu ausländischen Regierungen mit diplomatischen Mitteln zu verhindern. Felipe González, Regierung nutzt ebenfalls die Strategie des Staatsbesuches (*reverberation*), um ihre Interessen auszudrücken. Allerdings nutzt er andere Strategien, um die Kooperation zu sichern. Im Gegensatz zu der öffentlich propagierten Antiterrorkooperation von Calvo Sotelo kehrt er zur Diskretion und Informalität zurück: Weder wirbt er offen für eine Verfolgung bzw. Kontrolle der ETA noch betreibt er ein öffentliches *Framing* des ETA-Konfliktes in Mexiko, sondern setzt er auf vertrauensbildende Maßnahmen. Mit diesen außenpolitischen Strategien gelingt es ihm, Spanien in Mexiko eine größere Legitimität zu verschaffen und das mexikanische *win set* bezüglich der ETA zu verengen, was das Ende der *Cross-level*-Allianz bedeutet und sich direkt auf die Organisationsstruktur des Exils auswirkt. So wandelt sich die transgouvernementale Allianz der Sicherheitskräfte zu zwischenstaatlicher Kooperation. Dadurch versucht die SeGob noch stärker als unter López Portillo eine Struktur der ETA wie beispielsweise das Komitee der UnterstützerInnen in Mexiko zu verhindern. Obwohl die Mitglieder der ETA in der Folge ohne Abkommen nach Mexiko gelangen, konsolidiert sich das Exil in Mexiko als von beiden Staaten und von ETA selbst tolerierte Option für Mitglieder, die einen Ausweg aus der Militanz suchen.

5. Zwischenstaatlicher Konsens für die Toleranz des Exils der ETA in Mexiko (1983-1989)

Im Laufe der 1980er Jahre gibt es weitreichende Veränderungen in beiden *win sets*, die ETAs Handlungsspielraum in Spanien und Frankreich stark einengen. Gleichzeitig gelingt es Spanien, die Beziehungen zu Mexiko symmetrischer zu gestalten. Dennoch ändert sich nichts an der Praxis der Toleranz des Exils. Vielmehr wird Mexiko benutzt, um das spanisch-französische *two-level game* zu realisieren: Frankreichs zunehmende, aber nicht vollständige Kooperation gegen ETA[427] führen dazu, dass das Exil in Mexiko sowohl für Spanien als auch ETA den Kompromiss eines Ausweges bildet, der von allen involvierten Akteuren akzeptiert wird.

5.1. Die Ausweitung des spanischen *win set:* außereuropäisches Exil als Ausweg aus der Militanz oder als mögliche Verhandlungsoption (Spa F)

Im Fokus der Bemühungen der spanischen Regierung stehen einerseits der Aufbau einer nationalen Koalition im Kampf gegen ETA unter Einbeziehung der PNV sowie die Ausweitung des französischen *win set* hin zu einer verstärkten Kollaboration gegen ETA. Der sich auf beiden Ebenen abzeichnende Paradigmenwechsel schränkt den Handlungsspielraum der ETA zwar zunehmend ein, führt jedoch nicht zu einer Lösung des Konfliktes, sondern zu einer erneuten Radikalisierung der Gewalt. Einerseits bedeutet dies, dass das Exil in Drittstaaten nach wie vor eine Option im spanischen (und auch französischen) *win set* darstellt. Andererseits ergibt sich im Gegensatz zum *win set* Spa E an dieser Stelle aufgrund der gesellschaftlichen Forderungen nach einer Lösung eine Verhandlungsoption zwischen der spanischen Regierung und ETA. Dabei werden ExilantInnen in Drittstaaten auch als (mögliche) VerhandlungspartnerInnen betrachtet.

---

427 Aufgrund der Auflösung von ETApm wird im Folgenden ETA synonym für ETAm verwendet.

5.1.1. *Aufbau eines nationalen und transnationalen Konsenses gegen ETA*

Während der 1980er Jahre lag international der Fokus der spanischen Regierung auf der Integration in die Europäische Gemeinschaft, zu der Spanien 1986 beitrat. Auch im Kampf gegen ETA konzentrierte sie sich außenpolitisch in erster Linie auf Europa, insbesondere auf Frankreich.[428] Um sowohl ETA als auch die französische Regierung unter Druck zu setzen, begann sie mit den *Grupos Antiterroristas de Liberación* (GAL) vor allem in Südfrankreich einen schmutzigen Krieg gegen ETA und HB zu führen.[429] Die GAL operierten zwischen 1983 und 1987.[430] Mindestens 27 Personen starben bei Anschlägen der GAL, darunter auch Personen, die nicht Teil der ETA waren. Für ETA stellten die GAL jedoch wiederum einen Faktor zur Legitimation der eigenen Organisation dar.[431] Als Konsequenz aus den Anschlägen der GAL begann Frankreich tatsächlich, seine Kollaboration gegen ETA zu erhöhen.[432] 1984 wurden zahlreiche Mitglieder der ETA in Frankreich verhaftet und einige von ihnen in Drittstaaten nach Afrika und Lateinamerika deportiert, für deren Aufenthalt jedoch die spanische Regierung aufkam.[433] Es fanden Ausweisungen nach Spanien statt und Ende 1984 auch erste Auslieferungen von Mitgliedern der ETA.
Parallel dazu bemühte sich die spanische Regierung um einen nationalen Konsens für ihre Politik gegen ETA. Dafür sicherte sie sich Ende 1983 die volle Unterstützung im Kampf gegen ETA durch den Oppositionsführer Manuel Fraga.[434] Innenminister Barrionuevo beschrieb den Umgang mit ETA seitens der Regierung basierend auf zwei Grundsätzen: Strenge Verfolgung der aktiven Mitglieder und gesetzliche Flexibilität bei denen,

---

428 Vgl. Clark (1990), S. 136.

429 Vgl. Rubio, Antonio; Cerdán, Manuel (1997): *El origen del GAL. "Guerra sucia" y crimen de estado*. 1. Auflage, Madrid: Temas de Hoy (Colección Grandes Temas, 66), S. 32.

430 Vgl. Whitfield (2014), S. 59.

431 Vgl. Whitfield (2014), S. 56; und Murua, Imanol (2016): *Ending ETA's Armed Campaign. How and Why the Basque Armed Group Abandoned Violence*. Florence: Taylor and Francis (Routledge Critical Terrorism Studies), S. 29.

432 Vgl. Rubio/Cerdán (1997), S. 43.

433 Vgl. Clark (1990), S. 139 und S. 175. Zwischen 1984 und 1990 wurden verschiedene Mitglieder in die Drittstaaten Panamá, Cuba, Venezuela, Cabo Verde, Ecuador, Dominikanische Republik, Togo, Gabun, Algerien und São Tomé deportiert. Vgl. Egaña (2015, S. 657.

434 Vgl. Amedo, José (2006): *La conspiración. El último atentado de los GAL*. 1. Aufl. Madrid: Espejo de Tinta Ediciones, S. 175.

welche ihre Militanz beenden wollten.[435] Dazu gehörte auch das Fortführen der *Vía Azkarraga* zur sozialen Reintegration für Häftlinge und ExilantInnen (Vgl. IV-4.1.).[436] ETA und die Unterstützerorganisation der baskischen Häftlinge *Gestoras Pro Amnistía* lehnten diese Maßnahmen allerdings strikt ab und verlangten von Häftlingen, ExilantInnen und deren Familien Solidarität mit dem Kampf. Verhandlungen verliefen daher nur individuell und unter größter Geheimhaltung, um mögliche Repressalien zu vermeiden. Als Frankreich 1986/1987 eine große Zahl von ExilantInnen nach Spanien auswies, befanden sich darunter auch Personen, welche sich der sozialen Reintegration anschlossen. Offiziell sah es jedoch nach „Ausweisung" aus. Nach 1986 verlief die soziale Reintegration jedoch im Sande. Einerseits verloren die Häftlinge den Glauben an das Programm, weil die Umsetzung oft sehr lange dauerte. Andererseits sorgte die Ermordung von María Dolores González Katarain, „Yoyes", durch ETA nach ihrer Rückkehr nach Spanien 1986 dafür, dass andere Mitglieder aus Angst vor Repressalien diesen Weg nicht einschlugen (Vgl. zu Yoyes IV-5.3.).

Darüber hinaus führte die spanische Regierung ihre Bemühungen um einen Anti-ETA Konsens mit den baskischen politischen Kräften fort. Im Mai 1984 trafen sich alle politischen Kräfte außer ETA und HB, bei dem die anwesenden baskischen VertreterInnen übereinstimmend erklärten, dass die spanische Regierung mit ETA nur die Fragen der Gewalt, der Amnestie, der Häftlinge und der ExilantInnen verhandeln sollte.[437] Für alle politischen Themen sahen sie die Verhandlungsmacht bei den demokratischen, baskischen Institutionen. Barrionuevo bat daraufhin Gespräche über diese Themen an, doch ETA lehnte rein technische Verhandlungen ab. Ende 1984 zeichnete sich unterdessen eine Krise bei der PNV ab, die zum Rücktritt des *Lehendakari* Carlos Garaikoetxea führte. José Antonio Ardanza wurde sein Nachfolger. Er verfolgte eine kooperierendere Haltung mit Madrid, was das Thema ETA betraf. Im Gegenzug versprach er sich größere Fortschritte bei Autonomiefragen. Aufgrund der schwachen Wahlergebnisse benötigte er letztlich die Unterstützung der Sozialisten im baskischen Parlament, um regieren zu können.[438]

435 Vgl. Clark (1990), S. 140.
436 Vgl. Clark (1990), S. 158ff.
437 Vgl. Clark (1990), S. 140ff.
438 Vgl. Clark (1990), S. 151f.

HB und ETA strebten hingegen nach wie vor einen Bruch mit dem Regime an.[439] Die politische Reform, die unter Suárez begonnen wurde und von Calvo Sotelo und González fortgeführt wurde, sahen sie als gescheitert an. Die Macht des Heeres und der Oligarchie bewerteten sie als Hindernis für die Autonomie, da sie lediglich eine administrative Dezentralisierung erlaubten. Die politischen Reformen unter González würden laut HB zur Etablierung einer bürgerlichen Demokratie führen, bei der die PSOE letztlich den Vorstellungen der Oligarchie und des Militärs nachgeben und somit einen Rechtsruck durchführen müsste. HB lehnte den *Plan ZEN* ab und plädierte für eine politische Lösung des „baskischen Problems“:

> „Sectores políticos y de opinión, no solo del País Vasco o del estado español, también internacionalmente, han concluido en la necesidad de una auténtica solución política, en una salida digna y racional. Es más, para Herri Batasuna y el conjunto de organizaciones del movimiento de liberación nacional vasco, incluida evidentemente la organización armada ETA, no hay más salida que la solución política, en base a los factores históricos, políticos, económicos, sociales y culturales que han producido la actual situación y teniendo en cuenta las exigencias y reivindicaciones más sentidas por la clase obrera y capas populares vascas. La reforma política, los gobiernos de UCD y ahora del PSOE, y los poderes que lo sustentan, parecen no haberlo entendido así, empeñandose en dar una salida de medidas seudopoliticas y sobre todo policiales, en la más estricta solución represiva.“[440]

Die Verfassung und das Autonomiestatut wurden als inadäquate Mittel eingeschätzt, um das baskische politische Problem zu lösen. Sie würden keine wahre Autonomie für das Baskenland bedeuten, sondern lediglich die Übertragung administrativer Kompetenzen, was zu einer Krise der Institutionen und der baskischen Regierung bzw. der PNV beitrug. Der PNV warf HB vor, den Kampf der patriotischen Linken als Druckmittel zu benutzen, um ihre eigenen Interessen in Madrid durchzusetzen.

In den folgenden Jahren kam es trotz der gegensätzlichen Interessen und Forderungen zu verschiedenen Kontakten zwischen ETA und Ma-

---

439 Vgl. Herri Batasuna. Comité de Relaciones Exteriores (1985): *Análisis de la coyuntura política en Euskadi*. In: In: *Herri Batasuna*. Archiv der Lazkaoko Beneditarren Fundazioa, Lazkao, S. 3ff.

440 In: ebenda, S. 4f.

drid, mit dem Ziel Verhandlungen zu etablieren.[441] Ernsthafte Gespräche begannen jedoch erst 1986. Die PSOE hatte bei den Parlamentswahlen eine komfortable Mehrheit erreicht und González stellte erneut die Regierung.[442] ETA-Anführer Domingo Iturbe Abasolo, „Txomin", wurde 1986 in Frankreich verhaftet und zunächst nach Gabon und dann nach Algerien deportiert.[443] In den folgenden drei Jahren führte ETA zunächst über Iturbe Gespräche mit Vertretern der spanischen Regierung.[444] Nach dessen Tod übernahm Eugenio Etxebeste, „Antton", der in Frankreich verhaftet und in die dominikanische Republik deportiert worden war, die Rolle des Gesprächsführers der ETA. Letztlich scheiterten die Gespräche jedoch. Die Gründe dafür waren zahlreich. Neben grundsätzlichen Missverständnissen darüber, was überhaupt von wem verhandelt werden kann, erschwerte die Vielzahl der involvierten politischen Akteure neben ETA und Madrid, welche eigene Interessen verfolgten, eine Lösung.[445] Das Klima der Gewalt überschattete ebenfalls die Gespräche. In diesen Jahren verübte ETA drei Anschläge, welche sowohl extern als auch intern besonders starke Kritik hervorriefen und die gesellschaftliche und politische Isolierung von HB und ETA beschleunigten. Dazu zählten die Ermordung Yoyes, der Anschlag auf den Supermarkt *Hipercor* in Barcelona im Juni 1987 und der Anschlag auf eine Kaserne in Zaragoza im Dezember 1987.[446] Trotz der universellen Ablehnung dieser Anschläge, nahm der Druck der Gesellschaft und des Militärs zu, endlich eine Lösung zu finden, um die Gewalt zu beenden.[447] Schließlich führte dies zu den Gesprächen in Algerien. Laut eines ehemaligen Regierungsbeamten des Innenministeriums sei es nicht darum gegangen, eine Einigung mit ETA zu erzielen, da diese von der Regierung nicht erwartet

441 Vgl. Clark (1990), S. 140ff.

442 Vgl. Whitfield (2014), S. 70.

443 Vgl. Clark (1990), S. 174.

444 Vgl. Clark (1990), S. 165 und 198. Die Algeriengespräche werden an dieser Stelle nicht ausführlich behandelt, da sie nicht Gegenstand dieser Arbeit sind. Sie sind insofern bedeutend für das spanische *win set*, dass sie Einfluss auf die Exilierung der Mitglieder hatten.

445 Vgl. Clark (1990), S. 218ff und 228.

446 Vgl. Whitfield (2004), S. 66f.; und Martínez, Isabel C. (2012): „Ardanza afirma que hubo riesgo de golpe de Estado tras el atentado de Hipercor". In: *El País*, 19.06.2012. Online verfügbar unter https://elpais.com/politica/2012/06/19/actualidad/1340112729_230062.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019; und Europa Press (2019): „Atentado de ETA contra la casa cuartel de Zaragoza: uno de los más mortíferos y causa pendiente de Josu Ternera". In: *Europa Press*, 06.06.2019. Online verfügbar unter https://www.europapress.es/nacional/noticia-atentado-ETA-contra-casa-cuartel-zaragoza-mas-mortiferos-causa-pendiente-josu-ternera-20190516172144.html, zuletzt geprüft am 06.06.2019.

447 Vgl. Whitfield (2004), S. 71.

worden sei.[448] Vielmehr habe die Regierung dem Druck der baskischen Gesellschaft nachgegeben, um ihr zu zeigen, dass ETA nicht die Gewalt beenden würde. Die spanische Regierung habe sich bei den Gesprächen mit ETA um einen politischen Konsens mit den Oppositionsparteien bemüht und sie stets informiert. Als es schließlich zum Abbruch der Gespräche kam, sei auch dies mit den politischen Parteien vorher verhandelt und deren Zustimmung eingeholt worden. Zwar gelang es ETA mit der Radikalisierung der Gewalt, die spanische Regierung zu Gesprächen zu bewegen, innerhalb der baskischen Gesellschaft und Politik befeuerte sie jedoch den Anti-ETA-Konsens: Einer der wichtigsten Veränderungen war die Tatsache, dass die PNV ETA nicht länger als bewaffnete Organisation bezeichnete, sondern die Terminologie Terrorismus annahm.[449] Im Gegensatz zur spanischen Regierung, die ETA immer als Terrorismus bezeichnet hatte, vermied die PNV lange Zeit diese Bezeichnung. Die Anschläge von 1987 (*Hipercor* und Zaragoza) hätten jedoch laut eines ehemaligen Regierungsbeamten der baskischen Regierung sowohl die Wahrnehmung der PNV als auch der Gesellschaft verändert.[450] Solange ETA selektiv Angehörige des spanischen Sicherheitsapparates ermordete, habe selbst bei gemäßigten NationalistInnen ein gewisses Verständnis geherrscht. Als jedoch die Zivilgesellschaft, darunter auch Kinder, Opfer der Anschläge wurden, habe sich die Beurteilung der Gewalt gewandelt. In einem gemeinsamen Papier einigten sich schließlich PNV und PSOE auf den Umgang mit ETA.[451] Dazu gehörten unter anderem die volle Erfüllung des Autonomiestatuts und die Unterstützung für die soziale Reintegration. Des Weiteren wurde festgelegt, dass die internationale Politik, vor allem in Fragen des Terrorismus allein Bereich der spanischen Zentralregierung sei, Terrorismus in einer Demokratie keine Rechtfertigung habe sowie politische Fragen allein von PolitikerInnen und politischen Institutionen diskutiert würden. Nachdem ETA den Chef der baskischen Polizei (*Ertzaintza*) ermordete, verurteilte das baskische Parlament erstmals ETAs Gewalt.[452] Trotz der Kooperation zwischen PSOE und PNV beim Thema ETA sei laut eines ehemaligen Regierungsbeamten der baskischen

448 Vgl. Aussage eines ehemaligen Regierungsbeamten des Innenministeriums unter Felipe González in einem Interview mit der Autorin am 20.08.2016, Interview Nummer 79.

449 Vgl. Clark (1990), S. 151f.

450 Vgl. Interview Nummer 65.

451 Vgl. Clark (1990), S. 153.

452 Vgl. Whitfield (2014), S. 69f.

Regierung Misstrauen bestehen geblieben.[453] Einerseits habe die Zentralregierung die Umsetzung des Statuts mit Hinblick auf ETAs Aktivität blockiert und an der Haltung der PNV gezweifelt, andererseits habe die PNV die Aktivität der GAL verurteilt und auf eine schnellere Umsetzung des Statuts gedrängt. Die Bemühungen um einen politischen Anti-ETA-Konsens mündeten schließlich trotz ETAs Kritik im Pakt von *Ajuria Enea*, der am 12.01.1988 von allen baskischen Parteien außer HB unterschrieben wurde.[454] Laut eines ehemaligen Regierungsbeamten der baskischen Regierung sei dieser Pakt ein wichtiger Schritt gewesen, um „Ordnung in die Debatte" zu bringen, weil er einen allgemeinen Konsens der Parteien hergestellt und eine „trinchera" zwischen Demokraten und nicht Demokraten gezogen habe.[455]

Mit diesem Pakt erklärten sie es zur zentralen Aufgabe der baskischen demokratischen Institutionen, den Terrorismus zu beenden:

> „Transcurridos casi once años desde las primeras elecciones democráticas, el terrorismo es un fenómeno que persiste entre nosotros. Su erradicación sigue siendo hoy, por tanto, un objetivo común fundamental de la acción de todas las instituciones y fuerzas democráticas.
> El combate contra el terrorismo es, por encima de todo, el combate de la razón frente a la sinrazón, de la vida frente a la muerte, de la libertad frente a la imposición. Es, en consecuencia, el esfuerzo por hacer prevalecer los principios éticos en que se asienta la convivencia en una sociedad civilizada ante quienes lo niegan."[456]

Doch nicht nur erklärte der Pakt Terrorismus zum Gegner der Demokratie, sondern sprach ihm jegliche Berechtigung ab, um die Probleme des Baskenlandes zu lösen. Stattdessen sollte dies die Aufgabe des gewählten Autonomiestatuts und der baskischen Institutionen sein, welche den Willen der Mehrheit umsetzten. ETA wurde aufgrund von Wahlergebnissen klar als Minderheit definiert, die mit Gewalt gegen den Willen der Mehrheit und unter Verletzung der Menschenrechte ein alternatives

453 Vgl. Aussage eines ehemaligen Regierungsbeamten der baskischen Regierung in einem Interview mit der Autorin am 21.07.2016, Interview Nummer 65.

454 Vgl. Clark (1990), S. 194.

455 In: Interview Nummer 65.

456 In: *El pacto de Ajuria Enea*, In: *elmundo.es*, Online verfügbar unter: „El Pacto de Ajuria Enea", in: http://www.elmundo.es/ETA/documentos/pacto_ajuria_enea.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

politisches Projekt durchsetzen wollte. Es folgte eine Aufforderung, die Waffen niederzulegen und sich in den institutionellen Ablauf einzufügen bzw. sich sozial zu reintegrieren. Der Kampf gegen ETA sollte innerhalb legaler Vorgaben sowohl mit polizeilichen Maßnahmen als auch internationaler Kollaboration geschehen. Dennoch wurde eine spezielle Gesetzgebung zum Terrorismus abgelehnt.

5.1.2. *Paradigmenwechsel im spanischen* win set *(Spa F)*

Im Laufe der 1980er Jahre gibt es zwei bedeutende Paradigmenwechsel im Umgang mit der ETA, welche das spanische *win set* verändern: Der aufkommende nationale Anti-ETA Konsens und die zunehmende Kooperation Frankreichs im Kampf gegen ETA.

Der Versuch der Koalitionsbildung der spanischen Regierung zu den baskischen politischen Kräften und der Zivilgesellschaft, welche sich schon im *win set* Spa E abzeichnete, ist nun von Erfolg gekrönt. Zunächst entwickelt sich eine Koalition aus PSOE und PNV, die schließlich im Pakt von *Ajuria Enea* mündet, welcher einen breiten baskischen Anti-ETA-Konsens unter Ausschluss von HB darstellt. Anhand eines *Framings* offenbart sich hier der Paradigmenwechsel (s. Tab.5).

ETA wird als Terrorismus definiert und als das eigentliche Problem. Von einem politischen Konflikt ist keine Rede. Vielmehr wird ETA dichotomisch als antidemokratisch und unzivilisiert der demokratischen baskischen Mehrheit gegenübergestellt. Es hat somit ein Wahrnehmungswandel stattgefunden. Die einstigen Antifranquisten werden nun als Antidemokraten betrachtet. ETA wird jegliche Legitimation abgesprochen, politische Probleme zu lösen. Dies bleibt allein den baskischen Institutionen vorbehalten. Es wird ein deutlicher „Schützengraben“ (*trinchera*) zwischen ETA sowie ihren UnterstützerInnen und der Mehrheit der baskischen Gesellschaft gezogen. Bedeutsam im *Frame* Bas A ist insbesondere der Verweis auf die Notwendigkeit der internationalen Kollaboration gegen ETA, womit die Außenpolitik Spaniens unterstützt wird.

Doch auch bei HB zeichnet sich eine Veränderung des *Frames* HB A ab (s. Tab.6). Spanien wird nun als bürgerliche Demokratie bewertet, welche den Interessen einzelner (Oligarchie und Militär) dient, und

Tabelle 5: *Frame* Bas A: „ETA ist antidemokratisch“

Problemdefinition	Der Terrorismus der ETA ist das Problem.
Ursachenzuschreibung	Eine Minderheit will mit Gewalt den Willen der Mehrheit beugen, um ein alternatives politisches Projekt zu etablieren.
Moralische Bewertung	ETA ist antidemokratisch und verletzt die Menschenrechte. Gegenüberstellung der baskischen Gesellschaft und ETA: Demokraten vs. Antidemokraten; Leben vs. Tod; Verstand vs. Irrsinn; Freiheit vs. Unterdrückung; zivilisierte Gesellschaft vs. unzivilisierte ETA
Handlungsempfehlung	ETA soll die Waffen niederlegen, sich reintegrieren und den institutionellen Weg wählen. Das baskische Autonomiestatut und die baskischen demokratischen Institutionen sollen die baskischen Probleme lösen, nicht ETA. Terrorismus soll mit legalen und polizeilichen Mitteln sowie mit internationaler Kollaboration bekämpft werden. Der Plan ZEN soll angewandt und die baskische Gesellschaft sensibilisiert werden. Außerdem sollen die Sicherheitskräfte im Baskenland Präsenz zeigen.

Quelle: Eigene Darstellung

nicht dem einfachen Volk. HB (und ETA) als Teil des *Movimiento de Liberación Nacional Vasco* (MLNV) werden weiterhin als VerteidigerInnen des baskischen Volkes beschrieben und dichotomisch der PNV gegenübergestellt. ETA wird als bewaffnete Organisation definiert, nicht als Terrorismus. Gleichzeitig findet hierbei ebenfalls eine Erweiterung des *Frames* auf die ökonomische Ebene statt, indem ein Konflikt zwischen der reichen Oligarchie und dem einfachen Volk bzw. der Arbeiterklasse aufgezeigt wird. Die Lösung des Problems wird nicht wie beim *Frame* Bas A in den baskischen Institutionen oder in polizeilichen Maßnahmen verortet, sondern in einer politischen Lösung, die einen Bruch mit dem alten Regime erfordert.

Der Pakt von *Ajuria Enea* ist der sichtbare Beweis dafür, dass sich der *Frame* Bas A bei der Mehrheit der baskischen Kräfte durchsetzt. ETA subs-

Tabelle 6: *Frame* HB B: „Die politische Reform kann das baskische Problem nicht lösen"

Problemdefinition	Das baskische Problem ist noch ungelöst.
Ursachenzuschreibung	Die politische Reform mit der Verfassung, dem Autonomiestatut und den baskischen Institutionen ist gescheitert. Im Baskenland gibt es keine Autonomie, sondern nur administrative Dezentralisierung.
Moralische Bewertung	Die PSOE hat einen Rechtsruck erfahren und verteidigt die Interessen der Oligarchie und des Militärs. Es ist daher eine rein bürgerliche Demokratie. Die PNV nutzt den Kampf der patriotischen Linken, um eigene Interessen in Madrid durchzusetzen, und opfert dadurch den Kampf des baskischen Volkes. HB hingegen kämpft weiter für die Interessen des baskischen Volkes und einen politischen Bruch. ETA ist eine bewaffnete Organisation.
Handlungsempfehlung	Es muss eine politische Lösung gefunden werden, keine polizeiliche. Ein politischer Bruch mit dem alten Regime muss stattfinden.

Quelle: Eigene Darstellung

tituiert die fehlenden nationalen und internationalen Koalitionen durch Gewaltakte, deren Ausmaße die Wahrnehmung ETAs als Terrororganisation verstärken und die Entziehung der sozialen Unterstützung beschleunigen. Dennoch ist die Strategie insoweit von Erfolg gekrönt, dass im Gegensatz zum *win set* Spa E eine Verhandlungsoption mit der spanischen Regierung entsteht bzw. die spanische Regierung ETA als Verhandlungspartner anerkennt. Als 1989 die Verhandlungen endgültig scheitern, hat sich das spanische *win set* für ETA deutlich verengt: Nicht mehr nur die spanische Regierung ist der Gegenspieler, sondern auch die Mehrheit der baskischen Gesellschaft. Parallel dazu bedeutet die Entstehung einer transnationalen Allianz zwischen Spanien und Frankreich und die Aktivität der GAL, dass für die Mitglieder der ETA Frankreich kein sicherer Rückzugsort mehr ist. Eine Rückkehr nach Spanien ist aufgrund der

erfolglosen Verhandlungsbemühungen nur über Reintegrationsmaßnahmen möglich. Falls diese aus Überzeugung, aus Angst vor Repressalien oder aufgrund der Schwere der Straftaten nicht möglich sind, bleibt letztlich nur das Exil in Drittländern, vor allem außerhalb Europas als Lösung, um einen Ausweg aus der Militanz zu finden. Für die spanische Regierung ist dieses Exil ebenfalls akzeptabel, da ihr Hauptaugenmerk auf die Lösung des Problems innerhalb Europas gerichtet ist und jedes Mitglied, dass die Militanz hinter sich lässt und ins Exil geht, ein Mitglied weniger ist, dass in Frankreich aktiv ist. Dies ist Teil der von Barrionuevo verkündeten gesetzlichen Flexibilität. Gleichzeitig zeigen die Fälle von Iturbe und Etxebeste, dass die ExilantInnen in Drittländern durchaus auch als mögliche VerhandlungspartnerInnen bzw. Kontaktpersonen zu ETA betrachtet werden. Es hat also eine Erweiterung der Exiloption stattgefunden.

5.2. Kontrollverlust und Distanzierung vom Exil (Mex F)

Die begonnene Veränderung in der Wahrnehmung der ETA setzt sich im mexikanischen *win set* Mex F fort, wodurch die Unterstützung der ExilantInnen durch die baskische Gemeinde vor Ort weiter abnimmt. Gleichzeitig bedeutet die Schließung der DFS einen Kontrollverlust über das Exil für die mexikanische Regierung. Dadurch ergibt sich im mexikanischen *win set* die Option eines „unkontrollierten" Exils.

5.2.1. *Das „unkontrollierte" Exil*

Die Radikalisierung der Gewalt der ETA und die zunehmende Opferzahl in der Zivilbevölkerung hätten auch in Mexiko zu einem Wandel in der Wahrnehmung der ETA und zu einer stärkeren Distanzierung innerhalb der baskischen Gemeinde geführt, wie verschiedene Interviewte erklärten.[457] Vor allem die Ermordung Yoyes sowie die Anschläge auf *Hipercor*

457 Vgl. Aussage eines mexikanischen Basken und Akademikers im Interview mit der Autorin am 31.07.2015, Interview Nummer 5; und Interview Nummer 6; und Aussage eines mexikanischen Akademikers und Journalisten im Interview mit der Autorin am 26.08.2015, Interview Nummer 21; und Interview Nummer 25; und Aussage eines mexikanischen Akademikers im Interview mit der Autorin am 22.10.2015, Interview Nummer 34.

und in Zaragoza seien als symbolische Wendepunkte empfunden worden. Einem Exilanten zufolge sei es nicht mehr möglich gewesen, diese Gewalt zu erklären und Solidarität zu erlangen.[458] Daher habe ETA das Einfrieren der Beziehungen zu den UnterstützerInnen zu verantworten. Zwar hätten immer noch einzelne Personen des *Centro Vasco* wie Yon de Luisa und der Direktive den ExilantInnen geholfen, doch die wöchentlichen Versammlungen im *Centro Vasco* hätten nachgelassen. Ähnlich wie in Frankreich habe es die interne Anweisung gegeben, sich dort nicht mehr zu treffen, um die Überwachung zu verhindern.

Mit der sinkenden Unterstützung der Gemeinde vor Ort begannen allerdings die schon etablierten ExilantInnen sich verstärkt um die Neuankömmlinge zu kümmern.[459] Nach wie vor geschah dies unter größtmöglicher Diskretion. Sie traten nicht öffentlich in Erscheinung und das Thema erhielt nur sehr vereinzelt mediale Aufmerksamkeit.

Der Fokus der mexikanischen Regierung lag in diesen Jahren nach wie vor auf der Lösung der Wirtschaftskrise.[460] Außenpolitisch beschäftigte die Regierung vor allem der Konflikt in Zentralamerika und die von dort kommenden Flüchtlingsströme. Innenpolitisch kam es in diesen Jahren zu weitreichenden Veränderungen im Geheimdienstapparat: 1985 wurde per Präsidialdekret die DFS aufgrund ihrer kriminellen Verstrickungen in den Drogenhandel geschlossen und 1988 als CISEN neugegründet.[461] Während dieser Jahre kam es zu vielen Personalwechseln. Dies habe laut einem ehemaligen Mitarbeiter des CISEN und laut einem ehemaligen Regierungsbeamten der PGR zu einem Kontrollverlust über das Exil der ETA geführt.[462] Ob dies bewusst geschah oder nicht, sei laut des interviewten ehemaligen Mitarbeiters des CISEN nicht eindeutig zu klären.[463] Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass ETA in diesen Jahren nicht als Teil der Risikoagenda in Mexiko bewertet wurde-auch wegen des fehlenden Interesses der spanischen Regierung an einer Verfolgung der ETA außerhalb Europas (Vgl. IV-5.1.). Dementsprechend muss angenommen

458 Vgl. Interview Nummer 25.

459 Vgl. Interview Nummer 29; und Ipiña (2007), S. 104.

460 Vgl. Covarrubias, Ana (2003): „The Challenges of a Latin American Power in the US-Backyard". In: Mora, Frank O.; Hey, Jeanne A.K. (Hrsg.): *Latin American and Carribean Foreign Policy*. Rowman and Littlefield Publishers, (13-30), S. 16f.

461 Vgl. Interview Nummer 39; und Aguayo (2001), S. 235ff.

462 Vgl. Interview Nummer 37; und Interview Nummer 39.

463 Vgl. Interview Nummer 37.

werden, dass im Rahmen des Umbaus der Geheimdienste nur wenige Ressourcen in die Überwachung der ExilantInnen investiert wurden.

Aufgrund der Datenlage war nicht abschließend zu klären, inwieweit die mexikanischen Behörden die Einreise und den Aufenthalt aller ExilantInnen tatsächlich dokumentierten oder bemerkten.[464] Wie ein ehemaliger Regierungsbeamter der PGR nahelegte, seien viele unbemerkt eingereist.[465] Laut Aussage verschiedener Exilanten sei die Einreise zum damaligen Zeitpunkt mit illegalen Papieren problemlos möglich und das Beschaffen falscher Papiere vor Ort ebenfalls leicht zu bewerkstelligen gewesen.[466]

Trotz dieser geringen Aufmerksamkeit für das Thema bedeutete dies nicht, dass HB sich nicht weiterhin um Kontakte zur mexikanischen Regierung bemühte. So berichtete eine ehemalige Mitarbeiterin der SRE, dass Jon Idigoras als Vertreter von HB Ende der 1980er Jahre um ein Gespräch mit dem mexikanischen Botschafter in Spanien Alfredo Baranda (1987-1989) gebeten habe.[467] Baranda habe sich jedoch rundum geweigert, ihn zu empfangen, woraufhin die Mitarbeiterin ihn vom Gegenteil zu überzeugen versucht habe, da aufgrund ihres baskischen Nachnamens Empathie bestanden habe:[468]

> „Jon Idigoras que era miembro de Herri Batasuna, sí, pidió hablar con el embajador. Entonces el embajador se negó, se negó en redondo. Entonces yo le dije: ‚Oye embajador, pues a mí me parece que si Herri Batasuna es un partido, sí, que tiene representación parlamentaria que está reconocido por los españoles y tiene un sitio en el parlamento, nosotros no tenemos ¿por qué no recibirlo y por qué no escucharlo? Si ellos lo reconocen, nosotros ¿por qué no lo vamos a reconocer?‘ Entonces bueno, se tomó la decisión, claro, ya sabes inducida, de decir bueno que no es el embajador quien lo reciba sino que lo recibiera yo.“[469]

464 Die Dokumente der DFS zur ETA, welche im AGN eingesehen werden können, enden im Jahre 1986. Spätere Dokumente, sofern sie existieren, hält der CISEN nach wie vor unter Verschluss. Dementsprechend kann dokumentarisch nicht belegt werden, welche Form der Kontrolle Ende der 1980er Jahre über das Exil bestand. Die InterviewpartnerInnen bestätigten allerdings das Fehlen einer strengen Kontrolle und Überwachung in diesen Jahren.

465 Vgl. Interview Nummer 39.

466 Vgl. Interview Nummer 25; und Interview Nummer 29; und Interview Nummer 78; und Interview Nummer 35; und Ipiña (2007), S. 80f.

467 Vgl. Aussages einer ehemaligen Mitarbeiterin der SRE im Interview mit der Autorin am 23.05.2016, Interview Nummer 98, Minute 12:34-13:14.

468 Vgl. ebenda, Minute 13:35-14:27.

469 In: ebenda, Minute 12:34-13:14.

Wie die Interviewte berichtete, habe Idigoras im Gespräch erwähnt, dass ihre Militanten in Mexiko ursprünglich eine sehr gute Aufnahme erhalten hätten und nun eine veränderte Haltung von Seiten der Verwaltung spüren würden.[470]

In ähnlicher Weise beschreibt Ipiña, wie sich unter Miguel de la Madrid die Beschaffung von legalen Aufenthaltsdokumenten schwieriger gestaltete als unter López Portillo.[471] Diese Probleme löste er schließlich mit hohen Geldzahlungen und der Heirat einer Mexikanerin, die ihm letztlich die Annahme der mexikanischen Staatsbürgerschaft erlaubte.

5.2.2. *Interne Restrukturierung im mexikanischen* win set *(Mex F)*

Parallel zu der Entwicklung im spanischen *win set* Spa F zeichnet sich auch im mexikanischen *win set* Mex F ein Wahrnehmungswandel bezüglich der ETA ab. Während dies in Spanien zu einer öffentlichen baskischen Anti-ETA-Koalition führt, bleibt in Mexiko eine distanzierte Toleranz gegenüber den ExilantInnen bestehen, sowohl von Regierungsseite als auch von Seiten der baskischen Gemeinde. Einige wenige wie Yon de Luisa bleiben nach wie vor Anlaufpunkt, aber das alte transnationale Netzwerk aus ehemaligen Bürgerkriegsflüchtlingen verliert im Laufe der 1980er Jahre an Bedeutung. Einerseits ist dies durch die Distanzierung verschiedener mexikanischer BaskInnen bedingt, andererseits durch den Tod prominenter Figuren wie Telesforo Monzón und Santiago Brouard.[472] Das heißt, hier findet eine Neukonfiguration des transnationalen Netzwerkes statt, wobei die ExilantInnen vor Ort die Rolle der ehemaligen UnterstützerInnen übernehmen, die als Anlaufstelle ausscheiden. Im Gegensatz zum Abkommen mit López Portillo, wo das Unterstützernetzwerk sich um die legalen Aufenthaltspapiere kümmerte, verlagert sich das Beschaffen der Papiere nun zunehmend auf die informelle und illegale Ebene, wenn es sich um ExilantInnen mit falschen Pässen handelt. Dies entzieht den mexikanischen Behörden die Möglichkeit einer

470 Vgl. ebenda, Minute 14:27-14:57.

471 Vgl. Ipiña (2011), S. 119; und S. 127; und S. 132; und S. 139; und S. 144.

472 Telesforo Monzón starb 1982 an einem Herzleiden (Vgl. IV-2.1.1.) und Santiago Brouard wurde 1984 von den GAL ermordet. Vgl. Iglesias, Leyre (2014): „El Ayuntamiento de Bilbao rinde un homenaje unitario a Santiago Brouard 30 años después“, in: *El Mundo*, 26.11.2014, Online verfügbar unter: http://www.elmundo.es/pais-vasco/2014/11/26/5475c5ed22601d09518b458e.html , zuletzt geprüft am 12.06.2019.

strengen Kontrolle-sofern sie die Einreise der ETA-Mitglieder nicht bemerken. Die interne Restrukturierung der Geheimdienste in Mexiko und der daraus resultierende Kontrollverlust begünstigen ebenfalls die Entwicklung dieses „unkontrollierten“ Exils der ETA in Mexiko. Obwohl ETA wie im mexikanischen *win set* Mex E weiterhin keine *Cross-level*-Allianz mehr zu den Autoritäten hat, findet an dieser Stelle eine inoffizielle Ausweitung des mexikanischen *win set* statt, weil das Exil nun nicht mehr stark kontrolliert wird. Gleichzeitig zeichnet sich jedoch eine Verengung auf der Wahrnehmungsebene ab, wie Idigoras *targeting* Versuch der mexikanischen Botschaft zeigt, wo sich Widerstand gegen diese Form der Paradiplomatie bei den mexikanischen Autoritäten abzeichnet. Zwei Faktoren ermöglichen dennoch erfolgreich den Zugang zu den mexikansichen Autoritäten: Einerseits hilft die über den baskischen Nachnamen konstruierte ethnische Zugehörigkeit bei der Realisierung der paradiplomatischen Arbeit. Andererseits zeigen die Worte der Interviewten deutlich, dass den HB-Vertretern aufgrund ihrer Positionierung im Akteursfeld als gewählte Abgeordnete Legitimität zugespochen wird.

5.3. Kongruent im „Vergessen“

Das spanische und das mexikanische *win set* erweisen sich erneut in der passiven Toleranz eines von ETA induzierten Exils mit sporadischer staatlicher Kontrolle als kongruent zueinander. Weder Spanien noch Mexiko zeigen besonderes Interesse an dem Exil noch stellt es ein sehr wichtiges Thema der bilateralen Agenda dar. Bis Ende der 1980er Jahre bleibt es somit der von allen Akteuren akzeptierte Ausweg aus der Militanz.

5.3.1. *Die Ausweitung der* win sets*: Das Exil zwischen Integration und Rückkehr im Schatten gelegentlicher Kooperation*

Trotz der engen Zusammenarbeit Mexikos und Spaniens im Rahmen des Zentralamerikakonfliktes intensivierten sich die bilateralen Beziehungen im Laufe der 1980er Jahre nur langsam. Spaniens Fokus lag auf Europa und der Integration in die Europäische Gemeinschaft (EG) und Mexiko war mit internen Problemen und der Wirtschaftskrise be-

schäftigt.[473] Dennoch versuchte Spanien, sich in diesen Jahren als Brücke zwischen Europa und Lateinamerika zu etablieren, allerdings erfolglos.[474] Viele europäische Länder pflegten selbst intensive Beziehungen zu Lateinamerika und betrieben regen wirtschaftlichen Austausch.[475] Im Falle Mexikos bot sich Spanien laut Miguel de la Madrid während seiner Amtszeit von 1982-1988 immer als Brücke nach Europa an, aber Mexikos Wirtschaftsbeziehungen zu Deutschland, Frankreich und England waren besser als zu Spanien.[476]

Wie ein ehemaliger Regierungsbeamter des spanischen Justizministeriums betonte, sei es im Rahmen der Erneuerung der spanischen Lateinamerikapolitik ein Anliegen der spanischen Regierung gewesen, die bestehende juristische Kooperation zwischen Spanien und den lateinamerikanischen Ländern zu überarbeiten und zu verbessern, darunter auch die Auslieferungsverträge.[477] Diese hätten auf Misstrauen beruht. Erst mit den Veränderungen des Strafgesetzbuches, dem Einführen demokratischen Rechts und unabhängiger Gerichte in Spanien habe sich international das Misstrauen in Vertrauen gewandelt und Veränderungen seien möglich gewesen. Während jedoch Spanien beispielsweise mit Brasilien 1988 einen Auslieferungsvertrag unterzeichnete, in dem Terrorismus ausdrücklich nicht mehr als politisches Verbrechen gewertet wurde, gab es im mexikanisch-spanischen Auslieferungsvertrag lediglich Ende 1984 Ergänzungen, um das Prozedere zu vereinfachen, jedoch keine Veränderungen bezüglich der Klausel des politischen Delikts.[478] Aus den Dokumenten der SRE und den geführten Interviews ließ sich nicht ablesen, dass Spanien an einer Vertragsänderung mit Mexiko bezüglich des politischen Delikts interessiert war. Schließlich sei das Thema ETA laut ei-

---

473 Vgl. Sánchez Andrés; Pérez Herrero (o.A.), S. 47f.

474 In: ebenda, S. 47f.

475 Vgl. Lemus, Encarnación; Pereira Castañares, Juan Carlos (2003): „Transición y política exterior". In: Pereira, Juan Carlos (Hrsg.): *La política exterior de España (1800-2003). Historia, condicionantes y escenarios.* Erste Auflage. Barcelona: Ariel (Ariel historia), (517-538), S. 535.

476 Vgl. Madrid Hurtado, Miguel de la (1998): *El Ejercicio de las facultades presidenciales*. México, D.F.: Editorial Porrúa; Universidad Nacional Autónoma de México (Serie G-Estudios doctrinales, Nr. 200), S. 93f.

477 Vgl. Interview Nummer 57.

478 Vgl. Reino de España; República federativa de Brasil: *Tratado de extradición entre el Reino de España y la República Federativa de Brasil*. 02.02.1988. In: Red Iberoamericana de Cooperación Internacional, Online verfügbar unter: https://iberred.org/sites/default/files/tratado020288espaabrasil.pdf, zuletzt geprüft am 12.06.2019; und Ministerio del Interior (1985): *Informe de notas firmadas entre España y Mejicano (sic) para desarrollar el convenio de extradición vigente de 1978.* In: Archivo General del Ministerio del Interior, SES 26413 SIGNT 56793. Kopie nach schriftlicher Anfrage erhalten.

nes ehemaligen Regierungsbeamten des Justiz- und Innenministeriums zwar nach wie vor in den bilateralen Beziehungen behandelt worden, aber nicht als „tema principal".[479] Das habe daran gelegen, dass von spanischer Seite das Exil in Mexiko in den 1980ern nicht als Gefahr wahrgenommen worden sei und die mexikanische Regierung selbst es nicht als störend empfunden habe. Oder wie es ein ehemaliger Mitarbeiter der SRE ausdrückte: Das Exil der ETA sei „una cosa indebida, pero posible… y tolerable" gewesen.[480] Auch ein ehemaliger Regierungsbeamter der SeGob unter Salinas de Gortari bestätigte dies.[481] Es habe weder eine spezifische Kontrolle durch die mexikanischen Behörden gegeben noch habe Spanien eine spezielle Kontrolle gefordert. Laut eines ehemaligen Regierungsbeamten der SRE habe es mit Spanien bezüglich des Themas ETA keine Probleme gegeben bzw. sei in der SRE unter de la Madrids Amtszeit kein Thema gewesen.[482] Ein ehemaliger Regierungsbeamter der SeGob äußerte sich in ähnlicher Weise auf die Frage, ob das Thema in Mexiko in den 1980ern verfolgt wurde:

> „¿En los 80s? Yo fui […][483] de Gobernación de 82 a 88. Y no había ningún acuerdo, ni vigilancias especiales de la ETA. Era mi responsabilidad entonces, no. Era cualquier cuestión que pudiera poner en peligro el estado o esas cosas. No. No teníamos ningún acuerdo ni ningún problema con la ETA del 82 al 88. […] no había nada, interés por la ETA o, este, que tuviéramos. No tuvimos conflictos nunca que España reclamara alguna cosa sobre la ETA, nada."[484]

Eine konkrete Kooperation habe es einem ehemaligen Regierungsbeamten der PGR zufolge bis 1991 nicht gegeben.[485] Lediglich bei polizeilichen Themen und über diplomatische Kanäle sei das Thema angeschnitten worden und habe zum Informationsaustausch geführt. Der habe jedoch

479 Vgl. Aussage eines ehemaligen Regierungsbeamten des *Ministerio del Interior* unter Felipe Gónzalez in einem Interview mit der Autorin am 26.05.2016, Interview Nummer 51.

480 In: Interview Nummer 27.

481 Vgl. Aussage eines ehemaligen Regierungsbeamten der SeGob unter Salinas de Gortari in einem Interview mit der Autorin am 07.04.2016, Interview Nummer 46.

482 Vgl. Interview Nummer 7; und Aussage eines Akademikers und ehemaligen Mitarbeiters der SRE in einem Interview mit der Autorin am 29.07.2015, 30.09.2015, 19.04.2016, Interview Nummer 3.

483 Auf Grund der Anonymisierung der Interviews ist an dieser Stelle die genaue Bezeichnung des besetzten Postens ausgelassen.

484 In: Interview Nummer 94, Minute 17:11-18:20.

485 Vgl. Interview Nummer 39.

laut eines ehemaligen Mitarbeiters des CISEN nicht oft stattgefunden, nur wenn Spanien dies gefordert habe, wie beispielsweise Mitte der 1980er Jahre.[486] Die mexikanischen Behörden hätten ihm zufolge zu diesem Zeitpunkt jedoch den Überblick verloren, welche Personen sich in Mexiko befanden und wo sie dort lebten.

Die DFS erstellte im Zeitraum von Ende 1983 bis 1986 – soweit es aus den vorliegenden Dokumenten ersichtlich ist – verschiedene kurze Berichte zur ETA in Mexiko. Der erste von November 1983 gibt Auskunft über die Aufenthaltsdaten verschiedener ExilantInnen in Mexiko.[487] Anfang 1984 erarbeitete die DFS einen zweiten Bericht zur „Terrororganisation" ETA.[488] In einer Art Zusammenfassung beschreibt sie darin kurz die Geschichte der ETA in Spanien, die Exilproblematik in Frankreich aufgrund der Verfolgung sowie die daraus resultierende Übersiedlung nach Mexiko und die Aktivität des Unterstützerkomitees, vor allem im Zusammenhang mit den Ausweisungen verschiedener ExilantInnen 1981-1982.[489] Explizit wird hervorgehoben, dass López Portillo Anweisungen gab, ihnen den Aufenthalt zu genehmigen, nachdem Luis de Besabe zu ihren Gunsten intervenierte (Vgl. auch IV-2.5.).

Danach folgten verschiedene kürzere Berichte. Der letzte entstand nach Juli 1986.[490] Diese kurzen Berichte schildern den Werdegang verschiedener ExilantInnen in Mexiko, Spanien und Frankreich und informieren über die Wohnstätte, den Arbeitsplatz, die Ein- und Ausreise sowie die Vorstrafen. Einige Seiten dieser Berichte sind Kopien von Informationen, die von der spanischen *Dirección de la Seguridad del Estado-Comisaría General de Información* erstellt worden waren, woran sich der Informationsaustausch zwischen den Behörden beider Länder ablesen lässt.[491] In einem dieser Dokumente wird explizit wieder die Rolle López Portillos als Unterstützer der ExilantInnen hervorgehoben:

> „Noticias confidenciales apuntan que el referido individuo puede encontrarse residiendo en México. Se encuentra en Mexico, [...], y trabaja en una empresa

486 Vgl. Interview Nummer 37.

487 Vgl. Cisen (1981-1986), S. 225-248.

488 In: DFS (1984): *E.T.A (EUZCADI TA ASKATASUNA) PATRIA VASCA-LIBERTAD*. In: CISEN (1981-1986), S. 255.

489 Vgl. Ebenda, S. 249-257.

490 Der Bericht gibt kein Datum für die Entstehung an. Das letzte genannte Datum im Text ist Juli 1986. Es kann demnach davon ausgegangen werden, dass der Bericht danach entstand.

491 Vgl. CISEN (1981-1986), S. 259ff.

propiedad del ex-Presidente Mejicano LOPEZ PORTILLO, habiendo sido unos parientes lejanos de dicho ex-Presidente residentes en la localidad NAVARRA del FALCES, (de cuya provincia es Oriundo) quienes gestionaron y consiguieron el traslado y colocación del etarra en tierras mejicanas. [sic]"[492]

Dokumente des spanischen Innenministeriums belegen einen weiteren Informationsaustausch im März 1986: Nach einem Besuch von José María Ortega Padilla, *Subprocurador* der PGR zwischen 1982-1988[493], und Florentino Ventura, Mitarbeiter der DFS und der *Policía Judicial Federal* (PJF) sowie Chef von Interpol Mexiko[494], bat die mexikanische Botschaft den Direktor des spanischen *Gabinete de Administración, Documentación e Informática*, Florencio San Agapito Ramos[495], um Informationen und ein Organigramm der ETA.[496] In einem Brief bestätigte zudem der *Consejero* der mexikanischen Botschaft, José Ignacio Gutiérrez Pita, dem *Director General de Seguridad de Estado*, Julián San Cristóbal[497], den Erhalt von Informationen für die mexikanischen Behörden. Der Brief spezifizierte nicht näher, um welche Daten es sich handelte. Allerdings liegt wegen der Funktion San Cristóbals die Vermutung nahe, dass es sich um Informationen im Zusammenhang mit der ETA handelte.[498]

---

492 In: Dirección de la Seguridad del Estado. Comisaría General de Información. Brigada Central de Información (o.A.): „Antecedentes". In: CISEN (1981-1986), S. 310.

493 Vgl. Crónica.com.mx (2006): „Condecora España al jurista José María Ortega Padilla", in: *Crónica.com.mx*, 14.08.2006, online verfügbar unter http://www.cronica.com.mx/notas/2006/255983.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

494 Vgl. UPI (1988): „Interpol‚s Mexican chief kills two, commits suicide". In: *UPI*, 18.09.1988. Online verfügbar unter https://www.upi.com/Archives/1988/09/18/Interpols-Mexican-chief-kills-two-commits-suicide/9157590558400/, zuletzt geprüft am 13.06.2019.

495 Vgl. Viúdez, Juana (2007): „La Operación Malaya se reactiva con la detención de un ex comisario de policía", in: *El País*, 24.04.2007, online verfügbar unter: https://elpais.com/diario/2007/04/24/espana/1177365618_850215.html , zuletzt geprüft am 12.06.2019.

496 Vgl. Escamilla Márquez, Fernando José (Embajada de México Madrid) (1986): *ETA*. Madrid, 03.03.1986. Brief an Florencio San Agapito Ramos. In: Ministerio del Interior (1986): *Escritos procedentes de la Embajada de Méxjico (1985-1988).* In: Archivo General del Ministerio del Interior, SES 450118 SIGNT 56979. Kopie nach schriftlicher Anfrage erhalten.

497 Vgl. El País (1994): „Salpicado por los GAL y el ‚escándalo Roldán,", in: *El País*. 20.12.1994, online verfügbar unter https://elpais.com/diario/1994/12/20/espana/787878002_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

498 Bevor er zum Sicherheitsdirektor ernannt wurde, war er als *Gobernador Civil* de Vizcaya tätig. Er war ebenfalls an Verhandlungen mit ETA Ende der 1980er beteiligt. Für seine Verwicklung in die GAL wurde er verurteilt (Vgl. El País (1983): „Contra ETA sólo ha habido verbalismo, según el gobernador civil de Vizcaya", 19.07.1983. Online verfügbar unter https://elpais.com/diario/1983/07/19/espana/427413609_850215.html, zuletzt geprüft am 09.06.2019; und Clark (1990), S. 183; und EFE (2011): „Sancristóbal asegura que la cúpula de Interior ordenó la creación de los GAL". In: *ABC*, 01.01.2011. Online verfügbar unter https://www.abc.es/espana/rc-sancristobal-asegura-cupula-interior-201104040000_noticia.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Zwischen 1985 und 1989 gab es verschiedene gegenseitige Staatsbesuche. Miguel de la Madrid reiste im Juni 1985 nach Madrid und Felipe González besuchte Mexiko im darauffolgenden September sowie im November 1987.[499] Innenminister José Barrionuevo und *Ministro de la Presidencia* Javier Moscoso reisten im Januar 1986 nach Mexiko. Der mexikanische Außenminister Bernardo Sepúlveda besuchte Spanien in offizieller Mission zwischen 1983-1988 acht Mal. Inwieweit ETA dennoch bei diesen Besuchen thematisiert wurde und ob es weitere informelle Abkommen – insbesondere im Zusammenhang mit den Gesprächen in Algerien[500] – gab, ließ sich anhand der Dokumentenlage nicht klären. Zwar ist es sehr naheliegend, dass der Besuch des spanischen Innenministers in Mexiko im Zusammenhang mit der ETA stand, aber bisher ließ sich dies nicht dokumentarisch belegen.[501]

Unterdessen habe das Exil trotz des Wunsches und der Hoffnung auf Rückkehr vieler ExilantInnen weiterhin fortbestanden.[502] Zwischen 40-45 ExilantInnen, hauptsächlich *poli-milis*, hätten Gebrauch von dem Reintegrationsprogramm der Regierung gemacht, wie ein ehemaliger Regierungsbeamter der baskischen Regierung erklärte.[503] Aufgrund der fehlenden Unterstützung durch die Organisation bzw. der Auflösung von ETApm sei es die einzige Möglichkeit für die ehemaligen *poli-milis* gewesen zurückzukehren, vor allem wenn Bluttaten bestanden. Viele von ihnen hätten Schwierigkeiten in den Dörfern gehabt, weil sie als VerräterInnen beschimpft worden seien. Nur wenige *milis* hätten sich der Re-

---

499 Vgl. Oficina de Información Diplomática (1995): *MEXICO*. Hg. v. Oficina de Información Diplomática. Aus dem Privatbesitz eines ehemaligen Abgeordneten der PNV, S. 36ff.

500 Ein ehemaliger Beamter der baskischen Regierung und Bürgerkriegsexilant in Mexiko äußerte die Vermutung, dass im Rahmen der Algeriengespräche durchaus einige Mitglieder der ETA durch informelle Abkommen ihre Militanz beendeten und ins Exil gingen, auch wenn die Gespräche offiziell als gescheitert galten. Vgl. Interview Nummer 70. Belegen ließ sich dies allerdings nicht. Allerdings sprechen die Aussagen eines baskischen Anwaltes der IA und eines Exilanten, dass insbesondere Ende der 1980er Jahre viele ETA-Mitglieder nach Mexiko gelangt seien, für diese These. Vgl. Interview Nummer 35; und Interview Nummer 81.

501 Es gab vereinzelt Hinweise auf weitere Überlegungen bzw. Abkommen zur Aufnahme von Mitgliedern der ETA („gestión de estado") in Mexiko unter Felipe González (Vgl. Interview Nummer 16, Interview Nummer 58). So sprach Interviewpartner Nummer 16 davon, dass unter Felipe González 2-3 Mal um die Aufnahme von Mitgliedern der ETA in Mexiko gebeten haben soll, was Miguel de la Madrid nur akzeptiert haben soll, weil Felipe Gonzáez auch in anderen Ländern wie Kuba und die Dominikanische Republik insistierte. Allerdings konnte dies nicht durch weitere Dokumente belegt werden. Hier besteht nach wie vor Forschungsbedarf.

502 Vgl. Interview Nummer 23 und Interview Nummer 29.

503 Vgl. Interview Nummer 67.

integration angeschlossen, da ihre Organisation weiterhin existierte und die Hoffnung auf ein verhandeltes Ende bestanden habe.[504] Wer trotzdem zurückkehren wollte, habe dies mit der Organisation verhandeln müssen, wie ein Exilant betonte.[505] Letztlich sei laut Aussage eines anderen Exilanten vielen die Rückkehr untersagt worden, weil die Gefahr bestand, dass sie ihr Wissen über noch aktive Kommandos oder Infrastrukturen im Falle einer Festnahme unter Folter preisgeben würden.[506] Sowohl die Ablehnung der Reintegrationsmaßnahmen als auch die Angst vor möglichen Repressalien bei einer Rückkehr gegen den Willen der Organisation hielten daher viele davon ab, nach Spanien zurückzukehren. Insbesondere die Ermordung Yoyes habe viele abgeschreckt, das Exil auf eigene Faust zu beenden, wie eine Nahestehende der Exilanten erklärte.[507] Laut Aussage eines ExilantInnen habe dies mit der Organisationsdisziplin der ETA zu tun gehabt, die auch in Mexiko weiterbestanden habe, obwohl es keine organische Struktur der ETA in Mexiko gegeben habe.[508]

MARÍA DOLORES GONZÁLEZ KATARAIN, „YOYES" wurde 1954 in Ordizia geboren und schloss sich ETA 1970 an.[509] Ende 1973 ging sie ins Exil nach Frankreich. Sie war eine der ersten Frauen in ETA und gehörte schließlich zur Führungsriege der Organisation. Nach dem Tod Argalas und dem darauffolgenden Führungswechsel 1979 distanzierte sie sich von der Organisation und verließ sie.[510] Bedroht sowohl von ETA, die mit dem Ausstieg nicht einverstanden war, als auch durch die spanische und französische Justiz sowie paramilitärische Gruppen entschloss sie sich 1980, nach Mexiko zu gehen.[511] Sie war die erste Exilantin von ETAM in Mexiko, die Teil des Abkommens zwischen HB und López Portillo war.[512] In Mexiko studierte sie Soziologie und arbeitete für eine Zeitschrift der Vereinten Nationen. 1984 erschienen Falschmeldungen in den Medien über eine vermeintliche Aktivität ihrerseits für die ETA in Mexiko und

504 Vgl. Interview Nummer 67 und 29.
505 Vgl. Interview Nummer 25.
506 Vgl. Interview Nummer 29.
507 Vgl. auch Interview Nummer 23.
508 Vgl. Interview Nummer 25.
509 Vgl. Garmendia Lasa u.a. (1987), S. 1.
510 Vgl. Zulaika, Joseba (2009): *Terrorism. The self-fulfilling prophecy.* London: The University of Chicago Press, S. 112.
511 Vgl. ebenda, S. 114.
512 Vgl. Garmendia Lasa u.a. (1987), S. 1.

Frankreich, woraufhin ihr Mann in einem Brief an die Medien antwortete, dass Yoyes die Organisation fünf Jahre zuvor verlassen hatte.[513] Dies wiederum verärgerte ETA, weil ihr Ausstieg nicht öffentlich sein sollte. Im Exil in Mexiko distanzierte sie sich endgültig von ETA. Außer den anderen ExilantInnen habe niemand in ihrem Bekanntenkreis gewusst, wer sie war, auch weil sie sich dort Nekane genannt habe, wie Nahestehende berichteten.[514] Nach der Geburt ihres Sohnes und der Beendigung ihres Studiums nahm der Wunsch nach einer Rückkehr ins Baskenland stark zu.[515] Trotz der Ablehnung der Organisation, welche sie laut eines Exilanten gebeten habe, in Mexiko oder zumindest in Frankreich zu bleiben,[516] kehrte sie 1985 zuerst nach Frankreich und schließlich ins Baskenland zurück, weil sie in Paris kein Stipendium erhielt, um dort ihre Studien fortzusetzen.[517] Da gegen sie keine Anklagen vorlagen, gestattete das Innenministerium die Rückkehr unter der Amnestie von 1977, da Yoyes die Reintegrationsmaßnahmen ablehnte.[518] Dokumenten der Sicherheitsdienste zufolge erschien Yoyes am 16.10.1985 vor der *Audiencia Nacional*.[519] Bei ihrer Rückkehr erwarteten sie eine große Medienaufmerksamkeit und Wandmalereien in den Dörfern, die sie als Verräterin beschimpften.[520] Sie war sich bewusst, dass ihr Leben bedroht war, und hatte sogar Todesahnungen. Allerdings blieb sie bei ihrer Entscheidung und verließ das Baskenland nicht wieder. Stattdessen verfasste sie einen Brief, in dem sie im Falle ihres Todes ETA dafür verantwortlich machte. Yoyes besondere Rollen als ehemaliges Führungsmitglied und als Frau machten laut Zulaika ihre Entscheidung, gegen den Willen der Organisation ins Baskenland zurückzukehren, besonders brisant.[521] Ihr Handeln bewegt bis heute die Gemüter. Zulaika betrachtet es als Akt politischer Freiheit mit gewissen Selbstmordtendenzen,[522] bei dem sie sich durch ihre individuelle Entscheidung gegen die vorgegebenen Wege Exil oder Reintegration

513 Vgl. Zulaika (2009), S. 115.
514 Vgl. Interview Nummer 23; und Aussage einer Yoyes Nahestehenden Person im Interview mit der Autorin am 29.11.2015, Interview Nummer 44.
515 Vgl. Garmendia Lasa u.a. (1987), S. 1; und Interview Nummer 23; und Interview Nummer 44.
516 Vgl. Interview Nummer 25.
517 Vgl. Zulaika (2009), S. 110.
518 Vgl. Zulaika (2009), S. 116.
519 Diese Information stammt aus internen Dokumenten der spanischen Sicherheitsdienste. Ein Mitarbeiter des spanischen Innenministeriums stellte die Information der Autorin zur Vefügung.
520 Vgl. Zulaika (2009), S. 116.
521 Vgl. Zulaika (2009), S. 110 und S. 122.
522 Vgl. auch Interview Nummer 25.

auflehnte, sich also sowohl gegen den Staat als auch gegen ETA stellte.[523] Am 10.09.1986 wurde sie von ETA als „Verräterin am baskischen Volke" in ihrem Heimatort während der jährlichen Ortsfeierlichkeiten auf offener Straße erschossen.[524] Die Möglichkeit, dass persönliche Motive und das Begleichen alter Rechnungen eine Rolle spielten, ist nicht gänzlich auszuschließen, schließlich waren die Mörder ebenfalls aus Ordizia, kannten sich seit der Kindheit und waren von Yoyes angeworben worden.[525] Ihr Versuch, ein „normales" Leben zu führen scheiterte an der Terrorismus-Antiterrorismus Dynamik: „ETA, the Spanish state, and the media all made certain that she would not regain her civilian status. They all used her to score points in their particular war game plan."[526] Letztlich rief ihre Ermordung jedoch eine so große gesellschaftliche Kritik an ETA hervor, dass ETA dadurch stärker geschwächt wurde als durch polizeiliche Maßnahmen.[527] Auch innerhalb der Organisation sorgte ihre Ermordung für starke Kritik, obwohl ihre Rückkehr gegen den Willen der Organisation ebenfalls von den interviewten (ehemaligen) Exilanten als Fehlentscheidung betrachtet wurde, da der Eintritt in ETA auch die Akzeptanz der Regeln bedeutet habe („exilio, cárcel o muerte"[528]). Aufgrund ihres Wissens um noch aktive Kommandos und ETAs Infrastrukturen habe sie eine Gefahr für andere Militante dargestellt, falls sie in Spanien doch festgenommen und gefoltert würde.[529] Ihre Freiheit sei somit als Gefahr für die Freiheit anderer bewertet worden.[530] Ein ehemaliger Abgeordneter der PNV und von HB äußerte ebenfalls Kritik an ihrem Wunsch, ein normales Leben zu führen, und warf die Frage auf, inwiefern sie das Recht auf ein normales Leben jenseits der Militanz gehabt habe, nachdem sie das Leben vieler anderer zerstört habe.[531]

Nicht nur die Rückkehr ins normale Leben, sondern auch zur aktiven Militanz war nicht immer problemlos möglich, wenn die Organisation

523 Vgl. Zulaika (2009), S. 122ff.
524 Vgl. Zulaika (2009), S. 110.
525 Vgl. Zulaika (2009), S. 117 und Interview Nummer 77.
526 In: Zulaika (2009), S. 125.
527 Vgl. Zulaika (2009), S. 125f.
528 In: Aussage eines ehemaligen Abgeordneten von HB im Interview mit der Autorin am 04.08.2016, Interview Nummer 73.
529 Vgl. Interview Nummer 73; Interview Nummer 29; Interview Nummer 25.
530 Vgl. Interview Nummer 73.
531 Vgl. Interview Nummer 76.

es nicht erlaubte: „Que el Etarra […] parece que quería retornar al PAÍS VASCO, (Ignora si como arrepentido o como activista), pero que la organización no ha accedido. [sic].“[532] Im Falle Ipiñas verhinderten die Sicherheitsbehörden Frankreichs und Spaniens seine Reintegration in ETA. (Vgl. IV-2.5.1.)

Dies bedeutete letztlich, dass der Weg zurück ins Baskenland vielen ExilantInnen verwehrt war, solange es keine verhandelte Lösung gab bzw. ihre Straftaten nicht verjährt waren. Sie begannen, sich ins mexikanische Leben zu integrieren, eine berufliche Zukunft aufzubauen, viele heirateten und bekamen Kinder.[533] Gleichzeitig kehrten weiterhin Mitglieder der ETA im Laufe der 1980er der Organisation den Rücken und suchten einen Ausweg in Mexiko, um der zunehmenden Verfolgung in Frankreich zu entkommen. Darunter seien sowohl Personen gewesen, die von der Organisation geschickt worden seien, als auch Personen, die selbständig die Militanz beendet hätten, wie ein ehemaliger Exilant berichtete.[534] Mexiko sei laut eines anderen ehemaligen Exilanten zu dem Zeitpunkt als Exilland attraktiv gewesen, da das mexikanische Konsulat die Einreise ohne Abgabe des Passes im Konsulat genehmigt habe und es somit nicht aufgefallen sei, wenn der Pass gefälscht gewesen sei.[535] Einige wenige hätten in Mexiko versteckt ohne Kontakt zu den anderen ExilantInnen gelebt. Die räumliche Distanz und die Führungswechsel innerhalb der Organisation hätten allerdings die transnationale Kommunikation zur aktiven ETA erschwert, wie ein Exilant berichtete.[536] Das Exil in Mexiko sei in gewisser Weise sich selbst überlassen worden. Laut eines anderen ehemaligen Exilanten hätten die Mitglieder in Frankreich oft selbst nicht gewusst, was in Mexiko geschah und wie die Dinge dort funktionierten.[537] Es sei ihnen lediglich gesagt worden, dass sie in Mexiko von den ExilantInnen vor Ort alles erklärt bekämen. Vor Ort sei ihnen dann vermittelt worden, dass sie dort lediglich arbeiten und ein normales Leben führen könnten. Darüber hinaus habe für viele das Exil in Mexiko eine ideologische Distanzierung von der ETA zur Folge gehabt, selbst

532 In: Dirección de la Seguridad del Estado. Comisaría General de Información. Brigada Central de Información (o.A.): „Antecedentes“. In: CISEN (1981-1986), S. 310.
533 Vgl. Interview Nummer 16; und Interview Nummer 29; und Ipiña (2007).
534 Vgl. Interview Nummer 35.
535 Vgl. Interview Nummer 78.
536 Vgl. Interview Nummer 29.
537 Vgl. Interview Nummer 35.

wenn diese nicht öffentlich gezeigt worden sei bzw. an den Weisungen der Organisation bezüglich einer Rückkehr festgehalten worden sei, wie verschiedene (ehemalige) Exilanten berichteten.[538]

5.3.2. *Die doppelte transnationale Allianz: Exil als Exklusion*

Obwohl die asymmetrische Beziehungskonstellation zwischen Mexiko und Spanien, welche López Portillos Amtszeit prägte, sich unter Felipe González und Miguel de la Madrid zu einer symmetrischen Beziehungskonstellation entwickelt, bedeutet dies noch keine starke Intensivierung der Beziehungen oder gar eine höhere Einflussnahme Spaniens in Mexiko. Auch führen die internen Verschiebungen in den *win sets* nicht zu Veränderungen der zwischenstaatlichen Praxis. Bezüglich der ETA besteht nach wie vor die Bereitschaft der mexikanischen Regierung, das Exil in Mexiko zu tolerieren. Ihm wird sogar weniger Aufmerksamkeit geschenkt als noch zu López Portillos Regierungszeit. Zwar hat es Veränderungen im mexikanischen *win set* gegeben, was die Wahrnehmung der ETA betrifft, eine formale Kooperation im Sinne von Auslieferungen scheint jedoch nicht im Bereich der verhandelbaren und erwünschten Optionen. Dies bezeugt der unveränderte Auslieferungsvertrag, obwohl sich die spanische Regierung der Problematik der Klausel des politischen Delikts schon zu diesem Zeitpunkt bewusst ist. Dennoch besteht kein großes Interesse an einer Verfolgung, strikten Kontrolle oder gar Unterbindung des Exils. Stattdessen kann Mexiko als Teil der Konfliktlösungsstrategie mit Frankreich im spanisch-französischen *two-level game* gewertet werden. Mexiko bietet somit den Mitgliedern der ETA einen Ausweg, der sowohl von Frankreich als auch Spanien gefördert wird, um die Zahl der aktiven Mitglieder in Frankreich zu reduzieren. Die spanisch-mexikanische transnationale Allianz wird somit im „Vergessen des Exils"-von sporadischen Kontrollen abgesehen-fortgeführt. Das Exil bzw. die Umsetzung des Exils wird zunehmend den ExilantInnen selbst und ihrer transnationalen Allianz zur baskischen Gemeinde und zu den ExilantInnen vor Ort überlassen. Diese doppelte transnationale Allianz ist möglich, weil beide *win sets* kongruent im „Vergessen" und

538 Vgl. Interview Nummer 25; und Interview Nummer 78.

in der Toleranz des Exils sind. Letztlich entspricht diese Form des Exils und die staatliche Toleranz den Interessen bzw. dem *acceptability set* aller Akteure: für die spanische Regierung, um ETAs Präsenz in Frankreich zu reduzieren und mögliche Verhandlungsoptionen zu haben; für Frankreich, um den Konflikt mit Spanien zu entschärfen und die Problematik im eigenen Land zu minimieren; für ETA, um der Unsicherheit in Frankreich zu entfliehen und einen Ausweg aus der Militanz zu haben, ohne die Organisation „verraten" zu müssen. An Yoyes Beispiel wird deutlich, dass nicht nur Spanien das Exil als Form der Exklusion nutzt. Auch ETA nutzt das Exil nicht nur zum Schutz und für den Ausstieg der Mitglieder, sondern auch, um mögliche DeserteurInnen oder KritikerInnen politisch auszuschließen. Die räumliche Distanz übersetzt sich in politische Bedeutungslosigkeit, wohingegen die räumliche Nähe bzw. Anwesenheit als Politikum bewertet wird, selbst wenn – wie im Falle Yoyes – keine politische Aktivität mehr stattfindet. Gleichzeitig werden die ExilantInnen „offiziell" dennoch als Opfer der Repression Spaniens dargestellt. Yoyes Rückkehr durchbricht die Dynamik und die Regeln der Organisation sowie die von ETA und Spanien vorbereiteten Wege der Reintegration und des Exils. Ihr Handeln kann als eine Art individueller Versuch der Restrukturierung des spanischen *win set* verstanden werden, der jedoch mit Gewalt beendet wird. Es zeigt deutlich die Grenzen des spanischen *win set*: Die Verhärtung der Fronten zwischen ETA und der spanischen Regierung lassen keinen Raum für die Etablierung alternativer Wege. In der Folge verengt sich das spanische *win set* noch mehr für die Mitglieder der ETA, welche eine Rückkehr nach Spanien anstreben. Das Exil verfestigt sich somit im Laufe der 1980er Jahre zur allseits tolerierten politischen Option des Ausweges aus der Militanz.

6. Zwischenfazit

Ziel des vorangehenden Kapitels IV war die empirische Darstellung und Analyse der Verhandlungen um das Exil der ETA in Mexiko in den Jahren 1977-1989. In diesem Zeitraum wurde das Exil in Mexiko etabliert und von den damaligen mexikanischen und spanischen Regierungen weitestgehend toleriert. Auf Grund der zeitlichen Differenz und der komplizierten Datenlage konnte zwar teilweise keine genaue Rekonstruktion der einzelnen Verhandlungssituationen erzielt werden. Dennoch war

es mit Hilfe der gewählten Analysemethoden und dem theoretischen Rahmen von Putnams *Two-level-game*-Modell möglich, über die Darstellung der *win sets* Rückschlüsse auf die Verhandlungen, Präferenzen, Strategien und Entscheidungen zu ziehen. Daraus lassen sich folgende Zwischenergebnisse ableiten:

6.1. ETA in Mexiko – ein induziertes Exil

Es bestätigt sich die forschungsleitende Annahme, dass sich das Exil der ETA in Mexiko auf außenpolitische Verhandlungen zwischen beiden Ländern zurückführen lässt, es sich also um ein außenpolitisch induziertes Exil handelte. Es war somit nicht allein einer Flucht von Mitgliedern der ETA nach Mexiko geschuldet, wie es normalerweise in den Medien und der Sekundärliteratur beschrieben wird. Alle spanischen Regierungen des Untersuchungszeitraums (Suárez, Calvo Sotelo, González) förderten bzw. tolerierten die Exilierung von Mitgliedern der ETA in Mexiko im Sinne einer *Double-edged*-Strategie. Sie nutzten das Exil als politische Option in der Außenpolitik, um auf nationaler Ebene ETA zu bekämpfen, da eine Lösung des Konfliktes allein mit nationalen Ressourcen zu diesem Zeitpunkt nicht möglich war. Eine Internationalisierung des ETA-Konfliktes auf diplomatischer Ebene fand sowohl von Seiten der spanischen Regierung als auch durch ETA und deren UnterstützerInnen statt. Dabei erfolgte die Exilierung je nach individuellem Fall und je nach *win set* mit unterschiedlicher Intention: entweder als Konfliktösungsstrategie, als Übergangslösung bis zur sozialen Reintegration, als Ausweg aus der Militanz, als Exklusion oder gar als mögliche Verhandlungsoption zwischen ETA und der Regierung.

Da es sich um informelle, nicht institutionalisierte Abkommen zwischen den VerhandlungspartnerInnen handelte, führten Regierungs-/Personalwechsel bzw. Veränderungen in den *win sets* zwangsläufig zu einer Neuverhandlung des Exils. Dadurch war ETA ein konstantes Thema in den spanisch-mexikanischen Beziehungen. Gleichzeitig formte es die Art der zwischenstaatlichen Beziehungen und Kooperation, wie das Beispiel der transgouvernementalen Allianz zwischen spanischen und mexikanischen Sicherheitsdiensten verdeutlichte (Vgl. IV-2.3.). Diese Form der Allianz und Kooperation wäre ohne das Thema ETA sicher nicht entstanden.

Trotz der Informalität der Abkommen wurde das Exil innerhalb formaler Vorgaben der mexikanischen Einwanderungsgesetze umgesetzt. Die Behandlung der Mitglieder der ETA als (Arbeits-) MigrantInnen ohne Asylstatus verhinderte nicht nur einen möglichen rechtlichen Schutzstatus der ExilantInnen, sondern entsprach der Logik der Abkommen zwischen beiden Ländern: Eine Aufnahme in Mexiko erfolgte in erster Linie als „Gefallen" an die spanische Regierung und nicht im Sinne der in der Sekundärliteratur und in den für diese Arbeit geführten Interviews oft evozierten mexikanischen „Asyltradition". Bis 1989 gab es durch die nachfolgenden Regierungen keine grundsätzlichen Änderungen dieser Politik.

6.2. Von der Empirie zur Theorie: Zwischenergebnisse für das *Two-level-game*-Modell

Der Fokus des Kapitels lag auf der Rekonstruktion und Analyse der *win sets*. Laut Putnam bestimmen drei Faktoren das nationale *win set*, deren Bedeutung im Folgenden reflektiert werden soll.

Die Präferenzen und Koalitionen der verschiedenen Akteure auf nationaler Ebene: Im Vergleich zum spanischen *win set* handelte es sich beim mexikanischen *win set* um ein geschlossenes, d.h. nur wenige Akteure bestimmten das *win set* (Präsident, SeGob, Teile der baskischen Gemeinde). Das spanische *win set* hingegen konstituierte sich aus verschiedenen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Der empirische Befund legte die Vermutung nahe, dass die VerhandlungsführerInnen relativ viel Autonomie genossen, solange es kaum Opposition gab. Verfolgten jedoch nationale Akteure andere Präferenzen als die VerhandlungsführerInnen, war nicht die Anzahl der involvierten Akteure entscheidend für den Verhandlungserfolg oder Misserfolg, sondern die Fähigkeit der Akteure, Koalitionen zu bilden, um ihre Anliegen geltend zu machen. Insbesondere in dem geschlossenen mexikanischen *win set*, wo die Entscheidungsgewalt fast ausschließlich beim Präsidenten lag, galt die Koalition mit dem Präsidenten als Schlüssel zum Erfolg. Im spanischen *win set* hingegen, das sich offener gestaltete, war eine Koalition mit dem Präsidenten nicht zwangs-

läufig notwendig, wenn die Akteure breite gesellschaftliche Koalitionen bildeten.

Allerdings stellte sich heraus, dass nicht allein die nationalen Koalitionen die Autonomie der VerhandlungsführerInnen beschränkten. Im vorliegenden Fall nutzten nationale (sowohl staatliche als auch nichtstaatliche) Akteure Gewalt ebenfalls als Strategie, um das *win set* auszuweiten oder zu verengen. Gewalt als Strategie substituierte somit die Koalitionsbildung teilweise. In einem anderen Fall initiierten nationale Akteure die Verhandlungen. Es erscheint daher notwendig, den Blick nicht allein auf Präferenzen und Koalitionen der verschiedenen nationalen Akteure zu lenken, sondern Putnams Modell an dieser Stelle zu erweitern und die Strategien der nationalen Akteure ebenfalls genauer zu betrachten.

Die nationalen Institutionen und Ratifizierungsmechanismen: Auf Grund der Informalität und Diskretion, was die Verhandlungen und Exilierungen betraf, mussten kaum formale Ratifizierungshürden im Sinne von parlamentarischen Abstimmungen etc. genommen werden, um die Abkommen umzusetzen. Lediglich Suárez musste bei der ersten Verhandlung um die Exilierung formal die Zustimmung dafür im Ministerrat einholen (Vgl. IV-1.1.). Ansonsten genügte die informelle Zustimmung der betroffenen Akteure. Informalität und Diskretion erwiesen sich dabei als effektive Strategien, um die Zahl der involvierten Akteure zu begrenzen, die nationale Ratifizierung zu vereinfachen und zu verhindern, dass die breite Öffentlichkeit von den Abkommen überhaupt erfuhr.

Die nationalen Institutionen spielten dennoch eine wichtige Rolle, weil sie die Umsetzung des Exils bedingten und dadurch indirekt das Verhandlungsergebnis und die *win sets* beeinflussten. Putnam beschreibt nur die Verhandlungen zum Abkommen selbst, geht jedoch nicht auf die Umsetzung der Abkommen ein. Der empirische Befund zeigte jedoch sehr deutlich, dass genau an dieser Stelle die nationalen Institutionen und Ratifizierungsmechanismen von großer Bedeutung waren. In Spanien bedeutete dies die Anwendung von *extrañamientos* und Begnadigungen gemäß dem damaligen Strafgesetzbuch und in Mexiko die Aufnahme als ArbeitsmigrantInnen gemäß den mexikanischen Einwanderungsgesetzen. Diese besondere Rolle bei der Um-

setzung ermöglichte den staatlichen Akteuren der mit der Umsetzung beauftragten Institutionen sich als Vetospieler zu positionieren, wie beispielsweise die SeGob bei der Genehmigung des Aufenthaltes von ETA-Mitgliedern.

Die Strategien der VerhandlungsführerInnen auf internationaler Ebene: Die von Putnam beschriebenen Strategien (Vgl. II-2.) ließen sich mit Hilfe der empirischen Analyse dokumentieren. Solange die *win sets* weitestgehend kongruent waren, nutzten die spanischen VerhandlungsführerInnen vor allem *reverberation* und *targeting* als Strategie in Mexiko, um ihr Anliegen dort persönlich vorzutragen. Diese Besuche stellten gleichzeitig eine vertrauensbildende Maßnahme während des Beziehungswiederaufbaus zwischen beiden Ländern dar. Suárez und López Portillo als erste Verhandlungsführer etablierten dabei das Muster der Informalität und Diskretion als Strategie, um ihre Autonomie bei den Verhandlungen zu vergrößern. Erst als es während der zweiten Verhandlungsrunde zu Diskrepanzen zwischen beiden *win sets* kam, erfolgte eine Strategieerweiterung (Vgl. IV-2.). Daraufhin wurde das zuvor etablierte Muster durchbrochen, indem sowohl die HB-Delegation als auch die spanische Diplomatie im Rahmen der Internationalisierung ihres Konfliktes öffentliches *Framing* in Mexiko betrieben. Dabei ging es nicht darum, die Praxis des informellen Exils zu beenden, welche den Interessen der spanischen Regierung und der ETA entsprachen, sondern jeweils die eigene Deutung des Konfliktes gegenüber der mexikanischen Regierung und Bevölkerung als die „legitime" durchzusetzen. Dies kann als Restrukturierungsversuch interpretiert werden. Während die spanische Diplomatie bestrebt war, ETA vom politischen Problem in ein Terrorproblem umzudeuten, versuchte HB, Spaniens demokratische Legitimität in Frage zu stellen. *Framing* und Gegenframing stellten eine wichtige Verhandlungsstrategie zur Beeinflussung des mexikanischen *win set* dar. An dieser Stelle traten die Verhandlungen somit von der geheimen zusätzlich in die öffentliche Arena. In Mexiko geriet diese Internationalisierung des Themas in der Öffentlichkeit jedoch mit dem Diskretionswunsch der mexikanischen Regierung in Konflikt. Für die HB-Delegation hatte es sogar den negativen Effekt, dass ihr direktes Treffen mit López Portillo nicht mehr stattfinden konnte, weil die spanische Regierung dem mexikanischen Präsidenten mit einem

Beziehungsabbruch drohte. In der Folge passten sowohl die spanische Diplomatie als auch HB ihre Strategie an und kehrten zum informellen *Framing* zurück. Auch von mexikanischer Seite führte dies zu einer Anpassung der Strategie. Aufgrund der Spannungen mit der spanischen Regierung wegen des Besuches der HB-Delegation betrieb López Portillo fortan eine offizielle Diplomatie mit Spanien und eine inoffizielle Diplomatie mit den Vertretern von HB. Nach der Überwindung der Diskrepanzen kehrten die Verhandlungsführer zu den bewährten Strategien *Reverberation* und *Targeting* zurück. Weitere Restrukturierungsversuche des mexikanischen *win set* durch die spanische Regierung erfolgten bis 1989 nicht mehr. Diese waren aufgrund der Kongruenz der *win sets* auch nicht nötig.

Die Analyse offenbart zwei weitere Strategien der VerhandlungsführerInnen, welche Putnam nicht beschreibt. Dabei handelte es sich um Strategien, die gleichzeitig als nationale und internationale Strategien fungieren konnten bzw. die Schnittstelle zwischen den Ebenen darstellten. Auch sie traten erst auf, als es zu Diskrepanzen zwischen den *win sets* kam bzw. nationale Akteure aufgrund fehlender nationaler Koalitionen externe Allianzen suchten, um die eigenen Präferenzen durchzusetzen: Einerseits nutzten die VerhandlungsführerInnen das Aktivieren bzw. den Aufbau von informellen, transnationalen Netzwerken, um indirekt Zugang zu EntscheidungsträgerInnen zu erhalten oder Informationen zu verbreiten. Andererseits offenbarte die Verhandlung zwischen Calvo Sotelo und López Portillo die Strategie der manipulativen Kommunikation, indem die Exilierung öffentlich als Antiterrorpakt zwischen beiden Regierungen inszeniert wurde (Vgl. IV-2.5.). Ziel dabei war in erster Linie nicht das Verhandlungsergebnis zu beeinflussen oder die tatsächliche Bekämpfung der ETA in Mexiko, sondern die nationale Opposition gegen ETA zu beruhigen. Im Gegensatz zu der von Putnam beschriebenen Strategie des Ausnutzens von Unsicherheit, bei der die VerhandlungsführerInnen nur unzureichend über die nationale Politikebene informiert sind, handelte es sich hierbei um den umgekehrten Fall. Die nationalen Akteure waren unzureichend über die Verhandlungen informiert, weshalb die Verhandlungsführer in diesem Fall die Ergebnisse öffentlich manipulieren konnten.

Auf Grund der innovativen methodologischen Herangehensweise an den Fall (Vgl. III) und die Betrachtung des *two-level game* aus histo-

rischer Perspektive lassen sich aus der empirischen Analyse noch vier weitere Faktoren ableiten, die entscheidend für die Größe des *win set* sind und die im Folgenden dargestellt werden.

Transnationale Allianzen: Moravcsik erwähnt bereits, dass transnationale Allianzen ebenfalls Einfluss auf die Größe des *win set* haben können. (Vgl. II-2.3.) Dies lässt sich anhand der Empirie bestätigen. Die transnationale Allianz zwischen ETA, HB und Teilen der baskischen Gemeinde in Mexiko prägte entscheidend das mexikanische *win set* (Vgl. IV-2.2). Nicht nur bedeutete diese Allianz einen Anlaufpunkt und Unterstützung für die ExilantInnen, sondern sie betrieb eine eigene Außenpolitik und initiierte die Verhandlungen mit der mexikanischen Regierung, welche schließlich in eine *Cross-level*-Allianz zu López Portillo mündeten. In ähnlicher Weise beeinflusste die transgouvernementale Allianz der Sicherheitskräfte die *win sets* (Vgl. IV-2.3.). Mit dieser Strategie gelang es den mexikanischen Sicherheitsbehörden, die Autonomie des Präsidenten dahingehend einzuschränken, dass sie die Umsetzung des Exils bestimmten und kontrollierten. Aufgrund fehlender Koalitionsmöglichkeiten innerhalb Mexikos nutzten sie die transgouvernementale Allianz, um das *win set* in Mexiko zu verengen. Es zeigte sich hier eine neue Akteursebene innerhalb der Exekutive, welche nicht allein im nationalen Ratifizierungsprozess eine Rolle spielte, sondern über die transnationale Dimension und Allianzbildung ebenfalls die internationalen Verhandlungen zu beeinflussen versuchte. In der Literatur zum *Two-level-game* wird dieser Ebene der staatlichen Akteure bisher wenig Beachtung geschenkt. Im empirischen Befund erwiesen sie sich jedoch als äußerst wichtig, weil sie sich eben nicht allein als Agenten die von den *COG*s ausgehandelten Abkommen umsetzten oder allein national ihre Interessen bekundeten, sondern dies auch transnational taten und dort direkt Einfluss auf die Verhandlungen nehmen konnten. Dabei genossen diese Akteure aufgrund ihrer Positionierung im Akteursfeld eine höhere Legitimität und hatten einfachere Zugangsmöglichkeiten zur Exekutive des anderen Staates. Diese Ergebnisse erfordern eine Erweiterung des *Two-level-game*-Modells (s. Abb.6).

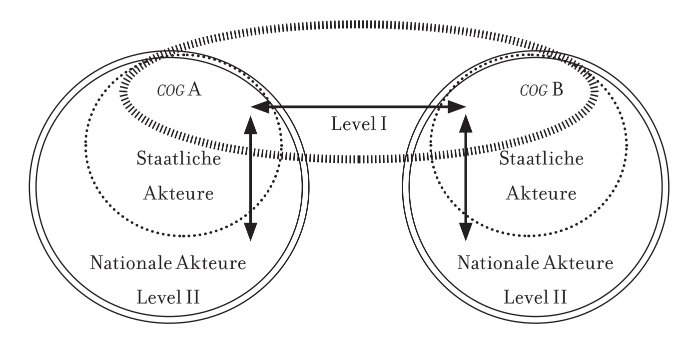


Abbildung 6: Staatliche Akteure im *two-level game.* Quelle: eigene Darstellung

Während Putnam nur die *COG*s als Schnittstelle zwischen den *win sets* sieht, belegt die empirische Forschung, dass dies nicht zwangsläufig der Fall sein muss. Nichtstaatliche Akteure können ebenfalls eine eigene Agenda transnational durchzusetzen versuchen. Sie wurden im vorliegenden Fall sogar selbst zu Verhandlungsführern (Vgl. IV-2.2.) oder aber beeinflussten über die Bildung von transnationalen Allianzen die *win sets*, wenn sie nicht direkt an den Verhandlungen beteiligt waren. Die Vorstellung Putnams, dass lediglich die *COG*s miteinander verhandeln, die wiederum mit den nationalen Akteuren Konsens suchen müssen, erwies sich somit als zu eng gefasst.

Im vorliegenden Fall war jedoch nicht allein die Existenz solcher transnationalen Beziehungen und Allianzen entscheidend für den Erfolg der Verhandlungen, sondern die Fähigkeit, mit staatlichen EntscheidungsträgerInnen Allianzen zu bilden. Deutlich wurde dies bei der schon erwähnten *Cross-level*-Allianz zu López Portillo, deren Erfolg sich auf die verwandtschaftlichen Beziehungen zwischen ihm und einem Mitglied des Unterstützerkomitees gründete. Der fehlende Zugang zu Miguel de la Madrid hingegen führte zum Ende der Allianz und somit zu einer Verengung des mexikanischen *win set*, obwohl die transnationale Allianz zwischen ETA, HB und Teilen der baskischen Gemeinde in Mexiko weiterhin bestand.

Internationale Möglichkeiten, Restriktionen und Allianzen: Putnams *two-level game* bezieht sich allein auf zwei nationale Kontexte, die miteinander in Verhandlungen treten. Dementsprechend legt er den *win sets* drei Faktoren zugrunde, die sich lediglich auf nationale Akteure und Insti-

tutionen sowie die internationale Verhandlungssituation zwischen beiden Staaten beziehen. Im vorliegenden Fall stellte jedoch die Haltung der französischen Regierung zum Thema ETA einen entscheidenden Faktor im spanischen *win set* dar. Es ist davon auszugehen, dass Spanien und Frankreich bezüglich des Themas ETA eigene *Two-level-game*-Verhandlungen führten. Es lässt sich nicht belegen, dass beide *Two-level-game*-Verhandlungen miteinander verwoben waren oder Verhandlungen multilateral geführt wurden. Vielmehr liegt die Vermutung nahe, dass es sich um getrennte *Two-level-game*-Verhandlungen handelte, aber durchaus informeller Informationsaustausch, Diskretion und Toleranz bestanden, was die Bewegungen der Mitglieder der ETA zwischen Mexiko, Frankreich und Spanien betraf. (Vgl. Fallbeispiel Ipiña, IV-2.5.). Das französisch-spanische *two-level game* erwies sich somit als Kontextfaktor im spanischen *win set*: Die fehlende Kooperation mit Spanien führte dazu, dass die spanische Regierung ein Exil in Mexiko der Präsenz der ETA in Frankreich vorzog. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass das nationale *win set* eher als Oberkategorie für die Summe der möglichen Verhandlungsoptionen der jeweiligen VerhandlungsführerInnen zu verstehen ist, nicht jedoch als rein „nationale" Kategorie im Sinne der Akteure und Faktoren, die es formen. Bei der Analyse des nationalen *win set* müssen also dementsprechend auch internationale Möglichkeiten und Restriktionen als mögliche Einflussfaktoren beachtet werden.

(Die Wahrnehmung des) win set des Verhandlungspartners: Die zeitliche Komponente bei der Analyse eignete sich nicht nur dafür, die Veränderungen in den *win sets* aus historischer Perspektive nachzuzeichnen. Sie offenbarte darüber hinaus die spezifische Interaktionsdynamik zweier Staaten während *Two-level-game*-Verhandlungen und die Verflechtung der beiden *win sets*. Daraus lässt sich ein weiterer *win-set*-bestimmender Faktor ableiten: Das *win set* des anderen Verhandlungspartners bzw. die Wahrnehmung dieses „anderen" *win set* beeinflusste ebenfalls das eigene *win set*. Laut Putnam „treffen" die beiden *win sets* erst in der konkreten Verhandlungssituation aufeinander und werden dann je nach Strategien der *COG*s ausgeweitet oder verengt. Allerdings ergab der empirische Befund, dass dieses „Aufeinandertreffen" schon vorher stattfindet. Das *win set* des anderen bestimmt nicht nur das mög-

liche Verhandlungsergebnis, sondern was überhaupt verhandelt wird und dementsprechend das eigene *win set*. Dabei kann es sich sowohl um das tatsächliche *win set* des anderen handeln oder nur um die Wahrnehmung des *win set* des anderen.

Beispielhaft kann dies anhand der zweiten Verhandlungsrunde verfolgt werden (Vgl. IV-2.): Es waren die Wahrnehmung Mexikos als Land mit „Asyltradition“ und die schon vorhandenen transnationalen Beziehungen zur baskischen Gemeinde, die Mexiko überhaupt erst als Exilland für ETA interessant machten. Im Gegenzug war López Portillos *Cross-level*-Allianz innerhalb des mexikanischen *win set* nur aufgrund seiner besonderen Wahrnehmung des spanischen *win set* möglich. Er sah Mexiko in der überlegenen Position und berechtigt, mit der baskischen Opposition informelle diplomatische Kontakte zu unterhalten und ihrem Anliegen nach Aufnahme des Exils zu entsprechen. Dies wiederum beeinflusste das spanische *win set*. Obwohl Calvo Sotelo eine Strafverfolgung vorgezogen hätte, stellte dies im mexikanischen und dadurch auch im spanischen *win set* letztlich keine Option dar. Mit dem Wechsel zur sozialistischen Regierung in Spanien und der neuen *Win-set*-Konstellation änderte sich diese Wahrnehmung: Durch den Sieg der PSOE, sozusagen der „VerliererInnen“ des Bürgerkrieges, erlangte Spanien eine neue Legitimität und die Demokratie Glaubwürdigkeit, was direkte Auswirkungen auf das mexikanische *win set* hatte. Aus mexikanischer Perspektive machte es einen deutlichen Unterschied, ob mit einem demokratischen Spanien oder einem nicht demokratischen Spanien verhandelt wurde. Dabei war die Wahrnehmung entscheidend, nicht der tatsächliche Grad der Demokratisierung. Dementsprechend gestaltete sich das *win set* und der Umgang mit der Opposition. Es bedeutete das Ende der *Cross-level*-Allianz und eine zunehmende Distanzierung der baskischen Gemeinde zu ETA. Diese Beispiele verdeutlichen, wie stark innerhalb des *two-level game* die asymmetrische Beziehungskonstellation zwischen beiden Staaten und die Wahrnehmung des anderen die jeweiligen *win sets* beeinflussten.

Zusammenfassend sind alle *win-set*-bestimmenden Faktoren, die sich im empirischen Ergebnis zeigten, in Abbildung 7 dargestellt.

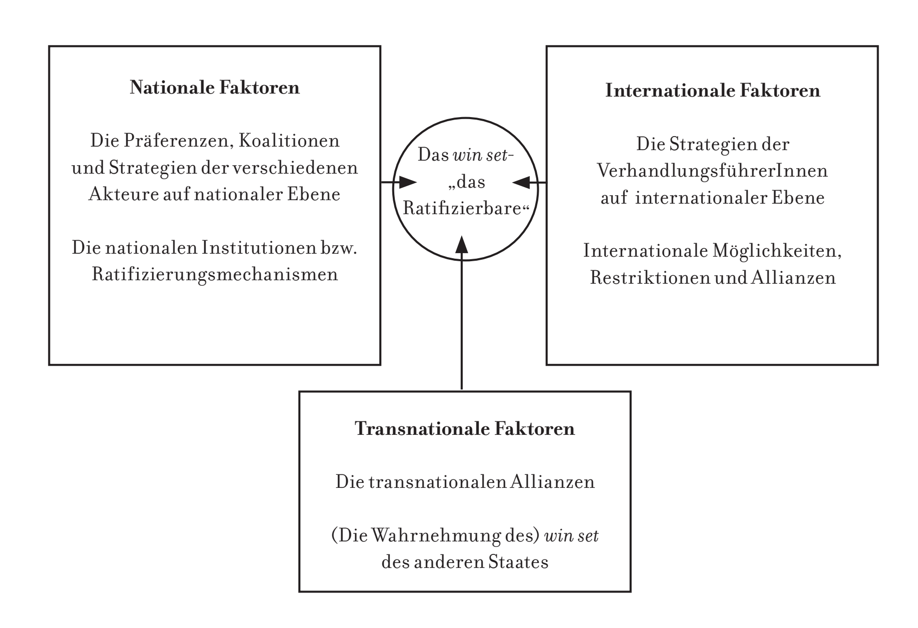


Abbildung 7: Die *win-set*-bestimmenden Faktoren. Quelle: eigene Darstellung

Zur Rolle der VerhandlungsführerInnen: Die Tatsache, dass das Thema ETA in der Regel auf Präsidialebene verhandelt wurde, verdeutlichte die Wichtigkeit der Angelegenheit in den außenpolitischen Beziehungen. Bisweilen wurde das Thema an Außenminister, Innenminister/*Secretario de Gobernación* oder Sicherheitsdirektoren delegiert, die Entscheidung blieb jedoch bei den Präsidenten. Hierbei ist insbesondere die Rolle von Suárez und López Portillo hervorzuheben, die nicht nur das Exil als politische Option etablierten, sondern auch das Muster der Informalität und Diskretion als Form des Umgangs mit dem Exil in den außenpolitischen Beziehungen.

Zusätzlich traten in der zweiten Verhandlungsrunde nichtstaatliche Verhandlungsführer auf. Im Gegensatz zu staatlichen VertreterInnen fehlte ihnen im Prinzip die Legitimität, außenpolitische Verhandlungen zu führen. Aufgrund der spezifischen *Win-set*-Konstellation und ihrer sozialen Positionierung als Bürgerkriegsflüchtlinge sowie ihrer informellen Netzwerke zu López Portillo wurde ihnen von der mexikanischen Regierung dennoch die Autorität als Verhandlungsführer zugesprochen. Zeitlich korrelierte dies mit einer schwachen nationalen

und internationalen Positionierung von Suárez und Calvo Sotelo. Obwohl der HB-Delegation die Rolle als Verhandlungsführer bzw. legitime Repräsentanten von der spanischen Regierung abgesprochen wurde, gelang es der spanischen Regierung nicht, dies gegenüber López Portillo effektiv durchzusetzen.

Die Kategorisierung der *COG*s in *dove*, *hawk* und *agent* erwies sich hierbei weniger fruchtbar für die Analyse. Zwar konnte damit das *acceptability set* der VerhandlungsführerInnen im Vergleich zum eigenen und zum fremden *win set* beschrieben werden, aber es sagt nichts über die konkrete Motivation für dieses Verhalten aus bzw. ob dieses Verhalten von Erfolg gekrönt war. Außerdem ergab die Analyse im zeitlichen Verlauf, dass sich das Verhalten der VerhandlungsführerInnen bzw. ihre Präferenzen und Strategien durchaus ändern konnten und nicht statisch waren, wie es oft in der Bibliographie bei *Two-level-game*-Analysen beschrieben wird, die sich nur auf eine konkrete Verhandlungssituation beziehen. So verhielt sich López Portillo zunächst als *dove*, indem er *COG-collusion* mit Suárez betrieb, wandelte sich dann aber zum *hawk*, als er die *Cross-level*-Allianz mit HB einging. An dieser Stelle offenbarte sich vielmehr erneut, dass die (wahrgenommene) Positionierung im *win set* und im Beziehungsgeflecht mit dem anderen Staat ein entscheidender Faktor für die Bestimmung des Verhaltens, des Erfolgs und der Autonomie der VerhandlungsführerInnen ist.

Unter Berücksichtigung der erwähnten Erweiterungen und Anpassungen bewährte sich Putnams *Two-level-game*-Modell als fruchtbares Analysemodell für den ersten Teil der empirischen Analyse. Im Folgenden Kapitel bleibt zu klären, inwieweit das Modell es ermöglicht, den Politikwechsel im Laufe der 1990er Jahre als *two-level game* darzustellen, wie sich die Strategien, Präferenzen und Allianzen entwickelten und welche Akteure den Aushandlungsprozess gestalteten. Des Weiteren wird überprüft werden, inwieweit die beschriebenen Zwischenergebnisse sich auch im zweiten Analyseteil wiederfinden und erweitern lassen.

V)
Mexiko im Fokus des Kampfes gegen ETA (1990-2000)

Veränderungen im spanischen *win set* führen zu einer neuen Perspektive auf das Exil der ETA in Mexiko. War es für die spanischen Regierungen in der vorherigen Dekade eine politische Option der Konfliktlösung, wird es zwischen 1990 und 2000 zunehmend als Teil des Problems wahrgenommen. Daher gerät Mexiko ins Visier der spanischen Antiterrorpolitik. Die Toleranz Mexikos gegenüber dem Exil der ETA wird durch den diplomatischen Druck Spaniens zu einem Zeitpunkt herausgefordert, an dem sich durch Mexikos Neuausrichtung der Wirtschafts- und Außenpolitik Spanien als bevorzugter Partner etabliert. Daraus resultiert schließlich ein bedeutender Politikwechsel in Mexiko, der in Ausweisungen und der ersten offiziellen Auslieferung eines ETA-Mitglieds nach Spanien mündet.

Im folgenden Kapitel werden die spezifischen Akteurs- und Interessenskonstellationen analysiert, die das spanische und mexikanische *win set* und die zwischenstaatlichen Verhandlungen um das Exil der ETA in diesem Zeitraum prägen. Ziel ist es darzustellen, auf welche Weise sich im spanischen *win set* die Verfolgung von Mitgliedern der ETA in Mexiko durchsetzt und welche Bedingungen im mexikanischen *win set* den Politikwechsel ermöglichen. Zeitlich gliedert sich der Aufbau dieser transnationalen Allianz zur Verfolgung der ETA in drei Verhandlungsphasen, die im Folgenden jeweils empirisch und analytisch dargestellt werden.

1. Diskrepanzen zwischen den *win sets* aufgrund unterschiedlicher Interpretation des ETA-Exils (1990-1992)

Das Exil der ETA wird nach einer längeren Phase geringerer Wichtigkeit (Vgl. IV-5.) erneut zum Thema in den bilateralen Beziehungen. Anlass dafür ist der erfolglose Versuch der spanischen Regierung, die formale Auslieferung eines ETA-Exilanten zu erwirken. Das Scheitern des Gesuches offenbart die Diskrepanzen zwischen dem mexikanischen und spanischen *win set* bezüglich der Interpretation und Wahrnehmung des Exils. Die nun einsetzenden Verhandlungen führen zu einem informellen Abkommen zwischen den Regierungen, welches die Grundlage des späteren Politikwechsels in Mexiko bildet.

1.1. Die Ausweitung der innenpolitischen Agenda auf Mexiko (Spa G)

Der im spanischen *win set* Spa F (Vgl. IV-5.1.) etablierte Anti-ETA-Konsens sowie die nun erfolgreiche Kooperation mit Frankreich gegen ETA verändern das *acceptability set* der spanischen Regierung. Dadurch gerät das Exil in Mexiko in den Fokus der Antiterrorpolitik und der strafrechtlichen Verfolgung.

1.1.1. *Die Erweiterung der Exiloption um die Komponente der strafrechtlichen Verfolgung*

Während der 1980er Jahre konzentrierten sich die spanischen Regierungen in den außenpolitischen Beziehungen vor allem auf ihre europäische Agenda. Einerseits hatte die Integration in die EG Priorität, andererseits lag der Fokus einer internationalen Verfolgung der ETA vornehmlich auf Frankreich (Vgl. IV-5.1.).

Zu Beginn der 1990er Jahre erweiterte die spanische Regierung ihre Anti-ETA-Agenda. So bereitete sie sich intensiv auf das Jahr 1992 vor.[1] Es stand nicht nur die 500 Jahr Feier zur Entdeckung Amerikas durch Kolumbus und die Ernennung Madrids zur Kulturhauptstadt Europas an. Spanien richtete zusätzlich die Expo in Sevilla und die Olympischen Spiele in Barcelona aus. Für Felipe González und seine Regierung war es eine herausragende Möglichkeit, Spanien weltweit als sozial, politisch und ökonomisch fortschrittliches und aufstrebendes Land darzustellen. ETA hingegen sah es als Gelegenheit, sich durch Gewalt international Gehör zu verschaffen. Allerdings riefen die verübten Attentate – wie beispielsweise der Anschlag auf eine Kaserne in Vic 1991, bei dem auch drei Kinder getötet wurden – große gesellschaftliche Kritik hervor und kosteten ETA erneut soziale Unterstützung.[2] Unterdessen wurde der Ruf nach Frieden im Baskenland größer.[3] Seit dem Gesprächsabbruch in Al-

1 Vgl. Whitfield (2014), S. 74.

2 Vgl. Giacopuzzi (2001), S. 342f.

3 Vgl. Martínez, Sanjuana (1992): „Los vascos reclaman paz. ETA pierde fuerza y se dice dispuesta a negociar; el gobierno calla". In: *Proceso*, 24.02.1992 (0799-20).

gerien zwischen der spanischen Regierung und ETA im April 1989[4] setzte die spanische Regierung wieder verstärkt auf polizeiliche und juristische Maßnahmen sowie die Zusammenarbeit mit Frankreich, vor allem wegen der 1992 bevorstehenden Feierlichkeiten.[5] Wie ein ehemaliger Regierungsbeamter des Innenministeriums erklärte, sei Frankreichs volle Unterstützung ein Wendepunkt im Kampf gegen ETA gewesen.[6] Laut eines ehemaligen Regierungsbeamten des Justizministeriums seien vor allem die mittlerweile stattfindenden Auslieferungen für den Antiterrorkampf von höchster Wichtigkeit gewesen.[7] Obwohl dies ETA schwächte, blieb die Organisation nach wie vor operationsfähig und verübte Anschläge.[8] So starben allein im Zeitraum zwischen dem Ende der Algeriengespräche und dem Ende des Jahres 1992 in 386 bewaffneten Anschlägen der ETA 115 Personen.[9] Trotz allem unterhielten die spanische Regierung und ETA weiterhin Kontakte über HB, um die Möglichkeiten eines Waffenstillstandes zu sondieren, ohne jedoch zu einer Einigung zu gelangen.

Parallel dazu weiteten Spanien und Frankreich die Ziele ihrer Kooperation aus mit dem Ziel die Führungsriege zu verhaften.[10] Dies gelang am 29.03.1992 in Bidart und löste sowohl bei ETA als auch HB einen Schock aus, da es erstmals möglich schien, dass ETA tatsächlich durch Polizeimaßnahmen allein besiegt werden könnte.[11] ETA konnte Frankreich dadurch zu Beginn der 1990er Jahre nicht mehr als sicheren Rückzugsort betrachten. In der Folge blieb für diejenigen ETA-Mitglieder, welche sich der Justiz entziehen wollten oder nach den gescheiterten Verhandlungen in Algerien einen individuellen Ausweg aus der Militanz suchten, das Exil in Mexiko eine Option.[12] Selbst Personen, die schon nicht mehr aktiv in der Organisation waren, aber nicht wegen offener Verfahren nach Spanien zurückkehren konnten oder aus Angst vor möglichen Repressalien zurückkehren wollten, hätten versucht, in Mexiko ein neues Leben

4 Vgl. Anai Artea (1991), S. 50.

5 Vgl. Morán Blanco (1997), S. 277 und S. 351ff.

6 Vgl. Aussage eines ehemaligen Regierungsbeamten des *Ministerio del Interior* im Interview mit der Autorin am 08.06.2016 und 14.07.2016, Interview Nummer 54.

7 Vgl. Interview Nummer 57.

8 Vgl. Giacopuzzi (2001), S. 342.

9 Vgl. Whitfield (2014), S. 74.

10 Vgl. Morán Blanco (1997), S. 288.

11 Vgl. Aizpeolea, Luis R. (2017): „Bidart, hito policial en la lucha contra ETA". In: *El País*, 29.03.2017. Online verfügbar unter https://elpais.com/politica/2017/03/27/actualidad/1490633541_273179.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019; und Whitfield (2014), S. 74.

12 Vgl. Morán Blanco (1997), S. 344; und Interview Nummer 70.

zu beginnen, wie ein ehemaliger Exilant berichtete.[13] Dies führte dazu, dass die Anzahl der ExilantInnen in Mexiko zu Beginn der 1990er anstieg und ihren Höhepunkt erreichte.[14]

Während die europäische Agenda der spanischen Regierung somit sowohl in Fragen der wirtschaftlichen Integration als auch der Verfolgung der ETA zunehmend von Erfolg gekrönt war, begann sie sich Ende der 1980er Jahre vermehrt Lateinamerika zuzuwenden, zunächst mit dem Ziel, die wirtschaftlichen Beziehungen zu vertiefen.[15] Im Rahmen der Bildung eines gemeinsamen Marktes innerhalb der EG waren viele spanische Firmen von der Übernahme durch europäische Firmen und Gruppen bedroht. Eine Internationalisierung wurde als Verteidigungsstrategie verfolgt.[16] Felipe González selbst animierte die spanischen UnternehmerInnen, in Lateinamerika zu investieren:

> „‚A finales de los ochenta Felipe González reunió a los grandes empresarios y banqueros del país y les dijo muy claramente que desde el ingreso en el Mercado Común, los grandes países europeos habían comprado todo y más en España y que ante la disyuntiva de ser un ratón en Europa, mejor ser rey en América Latina que era la alternativa para crecer y hacernos fuertes. Les dijo que tenía información muy precisa de que la quiebra de los estados latinoamericanos los forzaría a vender sus empresas públicas y que gracias a la red de amistades que le había tejido con la mayoría de presidentes de aquellos países, las decisiones se decantarían a favor de España.'"[17]

Diese „Freundschaft" erstreckte sich insbesondere auf die Beziehungen zur Regierung des neuen mexikanischen Präsidenten Carlos Salinas de

13 Vgl. Interview Nummer 78.

14 Vgl. Interview Nummer 25; und Interview Nummer 35; und Interview Nummer 29. Die Gesamtzahl der jemals in Mexiko gewesenen ETA-Mitglieder schwankt in den unterschiedlichen Angaben von Interviewten, Medien und Sekundärbibliographie zwischen 200-300 Personen. Laut eines spanischen Polizisten befanden sich allein Mitte der 1990er Jahre zwischen 120-140 Personen in Mexiko. (Vgl. Aussage eines Beamten der spanischen Polizei und des Geheimdienstes in einem Interview mit der Autorin am 06.07.2016, Interview Nummer 63). Egaña hingegen bezifferte das Kollektiv auf 120 im Jahre 1993, darunter 85 der ETA, 4 von ETApm, 6 Autonome und 25 ohne politische Aktivitäten. Vgl. Egaña (2015), S. 682. Medienberichte hingegen sprachen von 200 Personen. Vgl. Martínez, Sanjuana (1993): „Aquí, su centro de inteligencia y finanzas. En Latinoamérica, 1,000 miembros de la ETA; 200 operan en México". In: *Proceso*, 14.06.1993 (0867) Die Überprüfung der Zahlen auf ihre Exaktheit war anhand der Datenlage nicht möglich, sie können jedoch als Richtwert verstanden werden.

15 Vgl. Sánchez Andrés; Pérez Herrero (o.A.), S. 47f.

16 Vgl. Malló (2011), S. 250.

17 Aussage des Unternehmers Antoni Donadeu, in: Malló (2011), S. 251f.

Gortari (1988-1994).[18] Davon zeugten zwischen 1989-1992 zahlreiche gegenseitige Staatsbesuche spanischer und mexikanischer Minister aus den Bereichen Wirtschaft, Finanzen, Kooperation und außenpolitische Beziehungen sowie die Unterzeichnung eines Freundschafts- und Kooperationsvertrages und eines Wirtschaftsabkommens.[19] Gemeinsam bereiteten Spanien und Mexiko die erste *Cumbre Iberoamericana* vor, die 1991 in Guadalajara in Mexiko unter der Beteiligung aller lateinamerikanischen Staatschefs stattfand.[20] Laut eines ehemaligen Beamten der SRE seien beide Länder in diesen Jahren auf dem Höhepunkt („en auge") ihrer zwischenstaatlichen Diplomatie gewesen, gerade weil sie sich durch persönliche und freundschaftliche Nähe ausgezeichnet habe.[21] Eine ehemalige Beamtin der SRE begründete dies einerseits damit, dass Felipe González in Mexiko Prestige und Unterstützung der PRI genossen habe, und andererseits damit, dass die außenpolitischen Ziele Salinas, und González, einander ähnelten.[22] Bei gemeinsamen Projekten wie der *Cumbre Iberoamericana* oder der *Grupo Contadora* oder innerhalb der EG hätten daher beide Seiten voneinander profitiert, was die Beziehungen positiv beeinflusst habe.

Die besondere Affinität drückte sich jedoch nicht allein in einer Ausweitung der wirtschaftlichen Kooperation aus. Parallel zur Intensivierung der Beziehungen zu Lateinamerika begann die spanische Regierung ihre Haltung zum außereuropäischen Exil der ETA zu ändern. Als 1990 in Mexiko ein Exilant der ETA wegen falscher Papiere festgenommen wurde, stellte die spanische Regierung ein formales Auslieferungsgesuch, das jedoch mit der Begründung abgelehnt wurde, dass es sich bei der Straftat um ein politisches Delikt handele (Vgl. V-5.1.2.).

1.1.2. *Paradigmenwechsel im spanischen* win set *aufgrund von externen Faktoren*

Während noch im spanischen *win set* Spa F sowohl für die spanische Regierung als auch für ETA das Exil in Mexiko eine politische Option des

18 Vgl. Arenal (2011), S. 265ff.

19 Vgl. Oficina de Información Diplomática (1995), S. 34ff.

20 Vgl. Arenal (2011), S. 151ff. und S. 286ff.

21 Vgl. Interview Nummer 27.

22 Vgl. Interview Nummer 98, Minute 34:56-44:20.

Ausweges darstellt, wird nun im spanischen *win set* Spa G dieser informelle Konsens hinterfragt. Die spanische Regierung betrachtet das Exil der ETA in Mexiko nicht länger als notwendigen Teil ihres *acceptability set* im Kampf gegen ETA. An dieser Stelle hat ein Paradigmenwechsel stattgefunden, der vor allem durch den Kontextfaktor des französisch-spanischen *two-level game* bezüglich der ETA bedingt ist: Frankreichs Kooperation ist eine symbolische Stärkung für die spanische Antiterrorpolitik und somit ein bedeutender außenpolitischer Erfolg mit internationaler Signalwirkung. ETA kompensiert die fehlenden nationalen Koalitionen nach wie vor mit Gewalt, um Spaniens Regierung zu Verhandlungen zu drängen. Mehr als bloße Kontakte finden jedoch nicht statt. Es bietet sich somit keine Option für eine verhandelte Lösung im spanischen *win set*. Stattdessen bewirkt die spanisch-französische Kooperation für die Mitglieder der ETA, dass Mexiko als Ziel noch attraktiver wird, wenn es um einen Ausstieg aus der Organisation oder dem Entgehen strafrechtlicher Verfolgung geht. Dies wiederum bedeutet teilweise eine territoriale Verschiebung des Problems nach Mexiko. Da in Mexiko jedoch aufgrund der geographischen Distanz und der Kontrolle der Aktivitäten der ExilantInnen nicht die logistischen und operativen Möglichkeiten wie in Frankreich vorhanden sind, stellt das Exil in Mexiko somit in erster Linie ein strafrechtliches Problem dar. Es bedeutet eine Vereinfachung der Problematik für die spanische Regierung, da die Dimension der polizeilichen Verfolgung aktiver Mitglieder wegfällt. Zog die spanische Regierung es bis zu dem Zeitpunkt noch vor, auf die strafrechtliche Verfolgung zu verzichten, wenn die Mitglieder der ETA dafür ihre Militanz beendeten und ins Exil nach Mexiko gingen, wird nun die internationale strafrechtliche Verfolgung in Mexiko ebenfalls Teil ihres Kampfes gegen ETA. Dies macht allerdings nicht zwangsläufig die Ausstiegsoption des Exils hinfällig. Schließlich stellt die spanische Regierung lediglich ein Auslieferungsgesuch. Es handelt sich somit allein um eine Erweiterung der Optionen.

Die aufgrund des empirischen Materials rekonstruierte spezifische Beziehungskonstellation zwischen beiden Ländern zeigt an dieser Stelle erneut den *win-set*-bestimmenden Faktor der Wahrnehmung des *win set* des anderen: Zwischen der spanischen und mexikanischen Regierung haben sich sehr gute und intensive, teilweise sogar persönliche und freundschaftliche Beziehungen sowie wirtschaftliche Verflechtungen und Abhängigkeiten entwickelt, die eine Änderung der

Exilpraxis aus spanischer Sicht überhaupt erst möglich erscheinen lassen. Hierbei wird sehr deutlich, dass die Wahrnehmung des anderen an die Einschätzung der eigenen Verhandlungsposition in Beziehung zum Verhandlungspartner gekoppelt ist: Für die Regierung Felipe González, galt in den 1980ern noch die Prämisse der Etablierung von Beziehungen auf Augenhöhe und die Überwindung des Franquismus in der Außenpolitik. Kontroversen um das Thema ETA wurden deshalb vermieden, zumal das Exil in Mexiko noch dem *acceptability set* entsprach. Nun sieht Felipe González, Regierung sich-gestärkt durch eine erfolgreiche internationale Positionierung und Frankreichs Unterstützung im Kampf gegen ETA-in der Position, die mexikanische Regierung ebenfalls um eine direkte Kooperation bei der Verfolgung der ETA zu bitten. Dabei ist sie sich ihrer Position und ihrer engen Beziehungen zu Mexiko derart sicher, dass sie direkt die formale Auslieferung fordert. Hier wird das Muster der Informalität durchbrochen und Öffentlichkeit erzeugt. Dies impliziert die Beteiligung neuer Akteure und erfordert die Verhandlung des Themas anhand von juristisch fest etablierten Regeln und Mechanismen der außenpolitischen Kooperation, welche vor allem staatliche Akteure involviert. An dieser Stelle überschätzt die spanische Regierung jedoch ihr politisches Gewicht. Zudem täuscht sie sich bezüglich der Wahrnehmung des mexikanischen *win set* bzw. scheint im Sinne Putnams nur unzureichend über die mexikanische Innenpolitik (Level II) informiert zu sein. Im Gegensatz zu Frankreich lehnt Mexiko die Auslieferung mit der Begründung ab, dass es sich um ein politisches Delikt handelt. An dieser Stelle wird deutlich, dass trotz der veränderten diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungen sich die Wahrnehmung der ExilantInnen der ETA nicht grundlegend verändert hat. Sie werden nach wie vor als politisch Verfolgte bzw. ihre Straftaten als politische Delikte betrachtet. Während es der spanischen Regierung national gelungen ist, mit der Mehrheit der politischen Akteure einen Anti-ETA-Konsens zu bilden, hat sie diesen Paradigmenwechsel in Mexiko bisher nicht durchsetzen können. Der spanischen Regierung wird somit zu diesem Zeitpunkt deutlich die Problematik der unterschiedlichen Interpretation der ETA vor Augen geführt.

Es stellt sich die Frage, ob die politische Option des Exils bzw. die informellen Abkommen zwischen beiden Regierungen im Laufe der 1980er

Jahre grundsätzlich von beiden Seiten unterschiedlich interpretiert wurden, für die spanische Regierung als kontrolliertes Ausschalten aktiver Militanten und somit als internationale Unterstützung einer Antiterrorpolitik, für Mexiko darüber hinaus auch als indirektes Eingeständnis der spanischen Regierung, dass ETAs Kampf nicht jeglicher Legitimität entbehrt.

1.2. Das mexikanische *win set* zwischen Öffnung und Verengung (Mex G)

Das formale Auslieferungsgesuch Spaniens bedeutet eine Öffnung des mexikanischen *win set* für neue staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure, die in das Auslieferungsverfahren involviert sind. Allerdings führt dies gleichzeitig zu einer Verengung des *win set*, da eine uneingeschränkte Kooperation beim Thema ETA wegen der formalen Richtlinien der Auslieferungsverträge und der Interpretation als politisches Verbrechen nicht möglich ist.

1.2.1. *Multiple Affinitäten und ein abgelehntes Auslieferungsgesuch*

Die unter Miguel de la Madrid begonnene Priorisierung von Wirtschaftsfragen in der Außenpolitik und die Liberalisierung der mexikanischen Wirtschaft setzten sich unter dem neuen Präsidenten Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) fort.[23] Teil seiner Strategie war einerseits die Hinwendung zu den nordamerikanischen Nachbarstaaten USA und Kanada sowie die Aushandlung des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (*North American Free Tarade Agreement*-NAFTA). Andererseits strebte die mexikanische Regierung eine Diversifizierung der Beziehungen an, um die Abhängigkeit von den USA zu reduzieren.[24] Dadurch rückte Europa in den Fokus der außenpolitischen Bemühungen. Aufgrund der

23 Vgl. Maihold, Günther; Dussel Peters, Enrique (15/2007): *Die Rolle Mexikos in der globalen Strukturpolitik*. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik: Bonn, S. 8f.

24 Solana, Fernando (1994): *Cinco años de política exterior*. Mexiko: Editorial Porrúa S.A., S. 47; und Solana, Fernando (1989): *Debemos diseñar una nueva estrategia mexicana hacia Europa*. Mexiko (Textos de Política Exterior, 19), S. 3-8.

Konkurrenz zu den osteuropäischen Staaten gestaltete sich Mexikos Zugang nach Europa jedoch schwierig, obwohl Salinas auf Europareisen dafür warb.[25] Dies wiederum machte Spanien wegen seiner guten Position innerhalb der EG und des Prestiges der Regierung Felipe González, zu einem strategischen Element in der mexikanischen Europapolitik.[26] Nicht umsonst etablierte sich Spanien als „vía de acceso" nach Europa im bilateralen Diskurs.[27] Salinas de Gortari selbst nannte Spanien einen Alliierten, der Mexiko an der rasanten ökonomischen Entwicklung Europas teilhaben lassen sollte: „En España vemos a un aliado de México para que la Europa Unida sea también una oportunidad de desarrollo y de bienestar concreto para los mexicanos."[28] Doch auch unabhängig von der europäischen Agenda war Spanien als zweitgrößter Abnehmer mexikanischer Energiereserven und als drittwichtigster Handelspartner ein bevorzugter Partner.[29] Es gelang Salinas darüber hinaus, einen Schuldenerlass mit Spanien auszuhandeln und Direktinvestitionen und Kredite einzuwerben.[30]

Dementsprechend beschrieb der mexikanische Außenminister Fernando Solana Morales (1988-1993) die Beziehungen folgendermaßen: „Con España, la relación es excelente. Los vínculos bilaterales se han estrechado. Todos los aspectos de la cooperación han seguido una línea ascendente."[31] Diese guten Beziehungen bezogen sich laut Solana aufgrund von Investitionsprojekten auch auf die Autonomen Gemeinschaften Spaniens wie beispielsweise dem Baskenland.[32] Ehemalige baskische Regierungsbeamte bezeichneten die Beziehungen zur mexikanischen Regierung ebenfalls als sehr gut[33] bzw. „esplendidez total y absoluto"[34]. Die spanische Botschaft habe zwar versucht, diese autonome Beziehung

25 Vgl. Grabendorff, Wolf (1991), S. 104.
26 Vgl. ebenda, S. 109.
27 Vgl. Cámara de Diputados (2007): *Reuniones interparlamentarias México-España*. Unter Mitarbeit von Elma del Carmen Trejo García und Efrén Corona Aguilar. Hrsg. v. Servicio de Investigación y Análisis. Subdirección de Política Exterior, S. 7.
28 In: Salinas de Gortari, Carlos (1990): *Nueva era de las relaciones México-España*. Mexiko (Textos de Política Exterior, 22), S. 7.
29 Vgl. Solana, Fernando (1990): *Informe presentado por el secretario de Relaciones Exteriores al Senado de la República*. Hrsg. v. Dirección General del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Mexiko (Textos de Política Exterior, 70), S. 30.
30 Vgl. Sánchez Andrés; Pérez Herrero (o.A.), S. 47f.
31 In: Solana, Fernando (1994), S. 440.
32 Vgl. Solana, Fernando (1994), S. 420.
33 Vgl. Interview Nummer 70.
34 In: Interview Nummer 65.

zur mexikanischen Regierung zu boykottieren, aber der *Lehendakari* sei dennoch jedes Mal wie ein Staatschef vom mexikanischen Präsidenten und den Ministern empfangen worden.[35] Dies sei für Basken und baskische Institutionen in Mexiko generell der Fall gewesen.[36] Und wenn einmal auf offiziellem Wege gewisse Autoritäten nicht zugänglich waren, habe die gut vernetzte baskische Gemeinde in Mexiko geholfen, die Kontakte herzustellen. In einem konkreten Fall bei Verhandlungen zwischen der baskischen Regierung und dem mexikanischen Finanzminister Pedro Aspe (1988-1994) im Falle der Bankenprivatisierung sei der baskische Nachname des Finanzministers sogar ein wichtiger Anknüpfungspunkt für erfolgreiche Verhandlungen gewesen.[37]

Durch diesen Wandel in der Wirtschafts- und Außenpolitik, der sich durch eine zunehmende Ökonomisierung und Pragmatismus auszeichnete, büßte die SRE Einfluss bei außenpolitischen Entscheidungen ein.[38] Im Gegensatz zu anderen *Secretarías* handelte es sich bei der SRE um eine der ältesten *Secretarías*, dessen Personal eine klassische Diplomatenlaufbahn absolvierte.[39] Die MitarbeiterInnen waren häufig HistorikerInnen, JuristInnen oder PolitologInnen, jedoch keine ÖkonomInnen, und blieben in der Regel sehr lange in der SRE. Dadurch war die SRE sehr professionalisiert, aber auch eher konservativ und nicht sehr offen für Veränderungen oder eine schnelle Öffnung nach außen. Schließlich verstanden sie sich als Garanten der nationalen Souveränität. Da sie in ökonomischen Fragen wenig gehört wurde, zeigte die SRE dementsprechend wenig Interesse, die Ökonomisierung der Außenpolitik zu unterstützen. Den MitarbeiterInnen der SRE missfiel diese Deplacierung, wenn es um ökonomische Verhandlungen ging, sowie die Ernennung von PolitikerInnen statt DiplomatInnen in den auswärtigen Dienst.[40] Konsequenz dieser Entwicklungen war ein Zurückdrängen der traditionellen Dip-

35 Vgl. Interview Nummer 65.

36 Vgl. Interview Nummer 70.

37 Vgl. Interview Nummer 65. Laut Aussage des Interviewten sei ein baskischer Nachname in Mexiko eine besondere Distinktion, welche die europäische Abstammung unterstrich.

38 Vgl. González González, Guadalupe (2001): „Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización". In: *Foro Internacional* XLI-4 (166), (619–671), S. 635.

39 Vgl. Schiavon, Jorge A.; Ortoz Mena L.N., Antonio (2001): „Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): Un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE". In: *Foro Internacional* XLI-4 (166), (731-760), S. 744ff.

40 Vgl. Gámez Vázquez, Alba Eritrea (2001): „Política interburocrática en la política exterior de México, 1988-1994". In: *Foro Internacional* XLI-3 (165), (474–500), S. 490ff.

lomatie und Ideologie zugunsten eines größeren Pragmatismus in der Außenpolitik.[41] Daneben führte es zu einer Fragmentierung der Außenpolitik, da nicht mehr allein der Präsident und der Außenminister die zentralen Entscheidungsträger waren, sondern andere *Secretarías* Macht gewannen bzw. außenpolitische Verhandlungen selbst führten.[42] U.a. wurde die PGR zum neuen Akteur in der Außenpolitik, da das internationale, organisierte Verbrechen und der Drogenhandel auf die außenpolitische Agenda gesetzt wurden.[43] Trotz dieser fortschreitenden Erosion der Macht der SRE, blieb sie für das Thema der Auslieferungen zuständig. So auch im Falle von Esteban Murillo Zubiri:

ESTEBAN MURILLO ZUBIRI wurde 1952 in Olondriz (Navarra) geboren und befand sich laut Zeitungsberichten seit 1986 auf der Flucht, nachdem das ETA-Kommando *Nafarroa* von der Polizei entdeckt worden war.[44]Im August 1990 wollte Murillo einen nationalen Flug in Mexiko antreten und wurde verhaftet, weil die mexikanischen Behörden entdeckten, dass er mit einem gefälschten Pass reiste. Er wurde daraufhin zu neun Monaten Haft verurteilt. Die spanische Regierung stellte ein formales Auslieferungsgesuch an Mexiko, weil sie Murillo die Beteiligung an dem Mord eines Polizisten vorwarf. Wie eine ehemalige Anwältin der ExilantInnen erklärte, sei nach damaligem Recht das Gesuch an die SRE gelangt, welche es einem Richter des *Poder Judicial* übergeben habe, der wiederum eine vorläufige Festnahme angeordnet habe.[45] Festgenommen worden sei er von BeamtInnen der PGR. Innerhalb einer bestimmten Frist habe Spanien dann ein formales Auslieferungsgesuch stellen müssen, da der Angeklagte sonst wieder frei gekommen wäre. Spanien sei nach damaligem Recht verpflichtet gewesen, Beweise dafür zu schicken, dass der Beschuldigte tatsächlich der Täter war. Der Richter habe dies an die AnwältInnen weitergeleitet, woraufhin diese ihre Verteidigung aufgebaut hätten. Murillo wurde während des Auslieferungsprozesses von Anwäl-

41 Vgl. González González (2001), S. 636ff.

42 Vgl. González González (2001), S. 639; und Gámez Vázquez (2001), S. 496f.

43 Vgl. González González (2001), S. 640.

44 Vgl. EFE; Vasco Press (2011): „Sale libre el etarra Esteban Murillo al prescribir su último atentado pendiente". In: *El Mundo*, 09.03.2011. Online verfügbar unter http://www.elmundo.es/elmundo/2011/03/09/espana/1299690524.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

45 Vgl. Aussage einer ehemaligen Anwältin von ETA-Exilanten im Interview mit der Autorin am 10.08.2015, Interview Nummer 84, Minute 58:21-59.27.

tInnen unterstützt, die innerhalb der baskischen Gemeinde kontaktiert und beauftragt worden seien.[46] Sie hätten schon andere Auslieferungsfälle verteidigt und sich daher mit der Materie ausgekannt. Da ihnen die Schwierigkeiten einer Verteidigung der Straftat selbst bewusst waren, hätten sie gegen die Auslieferung mit der Möglichkeit argumentiert, dass der Angeklagte bei einer Auslieferung gefoltert werden könnte. Dafür hätten sie sogar Zeugen aufgerufen:

> „Mira, es interesante, porque en el caso de, creo que fue de Esteban […], sí logramos tener testigos sobre la problemática del País Vasco, testigos mexicanos, la problemática del País Vasco, la situación. Y la mayor preocupación, al menos de nuestra parte era, pues que era lógico que, y está demostrado que a los presuntos etarras los torturan. Y esa es una de las condiciones en la Convención Contra la Tortura que no puede extraditarse una persona que se presuma fundadamente que pueda sufrir tortura. Pero que haya organizaciones así importantes de derechos humanos, a lo mejor tal vez en un principio, pero cuando la ETA ya recrudeció sus, sus atentados a la población civil, yo creo que también a la gente le es muy difícil de entender eso hasta apoyarlos, no. Creo que a lo mejor no tenemos una claridad, o nos cuesta mucho, nos cuesta mucho una posicion de decir, sea terrorista o no, pero pues al menos que no lo torturen.“[47]

Sie interpretierten somit nicht die Straftat, sondern forderten die Ablehnung der Auslieferung, weil die Menschenrechte des Angeklagten möglicherweise bei einer Auslieferung nicht gewahrt werden würden. Der Richter habe die Anklage anhand des geltenden Auslieferungsvertrages geprüft und ein Urteil abgegeben, welches er der SRE mitgeteilt habe. Diese habe die letzte Entscheidung über den Fall gefällt. Gegen das Urteil hätten die AnwältInnen jedoch Widerspruch einlegen („amparo“) können. Die SeGob sei an diesem Prozedere nicht beteiligt gewesen, es sei denn der Angeklagte hätte politisches Asyl beantragt.

Murillos AnwältInnen hätten ihn jedoch nicht nur vor Gericht verteidigt, sondern öffentlich Interviews wie beispielsweise beim Fernsehsender *Televisa* gegeben.[48] Unterstützt wurden sie von einem Europaab-

46 Vgl. ebenda, Minute 0:18-1:24.
47 In: ebenda, Minute 32:52-34:36.
48 Vgl. ebenda, Minute 1:06:20-1:06:31.

geordneten von HB.[49] Dieser erklärte, er habe mit Murillos AnwältInnen gesprochen und den Angeklagten im Gefängnis besucht. Murillo selbst sei ihm zufolge von seiner Verhaftung überrascht gewesen, da er seit Jahren ohne Probleme in Mexiko gelebt und gearbeitet habe. Darüber hinaus habe der HB-Abgeordnete politische VertreterInnen und eine zivile Menschenrechtskommission kontaktiert, um sie über den Fall aufzuklären. Laut der interviewten Anwältin habe sich in diesen Jahren das *Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro* (CDHMAP) für die Ablehnung des Auslieferungsgesuches eingesetzt.[50] Dem interviewten Europaabgeordneten zufolge hätten sie es wie HB für einen politischen Fall gehalten und ihn mit der mexikanischen Asyltradition verbunden. Darüber hinaus sei es ihm gelungen mit Hilfe des Anwaltes den *Subsecretario de Gobernación* Miguel Limón Rojas zu treffen, um ihm seine Perspektive auf den Fall darzulegen: Murillos Verhaftung interpretierte er als Teil eines politischen Konfliktes zwischen Spanien und dem Baskenland. Die Politik der Auslieferungen und Verhaftungen beurteilte er als Fehler und bat um Ablehnung des spanischen Gesuches: „Aludí a la tradición de política de asilo para pedirle que no accedieran a la extradición."[51] Laut des Europaabgeordneten sei der mexikanische Beamte reserviert gewesen, das später abgelehnte Auslieferungsgesuch bewertete er jedoch als Erfolg seiner Bemühungen. Ein ehemaliger Regierungsbeamter der SeGob unter Salinas beschrieb dieses Treffen folgendermaßen: Die HB-Vertreter hätten um eine Anhörung gebeten und seien dann von Limón Rojas empfangen worden.[52] Das Thema „der Basken"[53] sei in diesen Jahren für die mexikanischen Autoritäten nicht relevant gewesen:

> „No hubo ninguna expulsión en estos años. No era un tema preocupante en Migración, ni de acuerdos o de seguridad. No nos ocupaba. No se presentaba nada que aquí nos preocupaba. [...] No teníamos cuidado con el ingreso de alguna corriente. No hubo instrucciones al respecto. No observé algo que debería informar a superiores. No teníamos listado de personas que no podían

49 Vgl. Aussage eines ehemaligen Abgeordneten von HB sowie einer Anwältin der IA und ETA-Mitgliedern im Interview mit der Autorin am 27.07.2016, Interview Nummer 69.

50 Vgl. Interview Nummer 84, Minute 46:26-46:36.

51 In: Interview Nummer 69.

52 Vgl. Interview Nummer 46.

53 Auffällig war, dass der Interviewte fast ausschließlich von den Basken („los vascos") sprach und das Wort ETA kaum benutzte.

entrar. Desconozco si otra dependencia de seguridad nacional tenía lista. Me cuesta trabajo pensar que haya ocurrido eso. No fue tema preocupante en estos años. No hubo problemas ni dificultades con los papeles. […] No hubo corriente ni saliente ni entrante que preocupaba al gobierno, o un control específico, o que el gobierno español hubiera pedido, ni acciones específicas ni nada. Lo recuerdo así.[…] No había política, no ocurría algo aquí que preocupara al gobierno español."[54]

Für Mexikos Geschichte – vor allem die Unabhängigkeitskriege – seien die Basken sehr wichtig gewesen, so der interviewte Beamte. Er nannte sie „guerreros" und erwähnte Juan Aldama und Mariano Abasolo als Beispiele.[55] Die Delegation, welche er „brazo político del movimiento" nannte, sei gekommen, um über die politische Situation zu sprechen, zu informieren und um Verständnis zu werben. Über die ExilantInnen sei ihm zufolge nicht gesprochen worden. Die Antwort von mexikanischer Seite sei folgende gewesen: „Si podemos servir, lo haríamos con gusto en cualquier cosa que pudiera contribuir a la pacificación, con gusto y hasta aquí."[56]

Danach sei es noch zu einem weiteren Treffen mit einer anderen Person von HB gekommen.[57] Der mexikanische Richter lehnte letztlich das Gesuch ab, weil er die Tat als politisches Delikt einstufte.[58] Dieses Urteil wurde von der SRE bestätigt. Murillo wurde schließlich am 25. Juli 1991 wieder freigelassen.[59]

54 In: Interview Nummer 46.

55 Juan Aldama und Mariano Abasolo waren mexikanische Revolutionäre während des mexikanischen Unabhängigkeitskrieges (1810-1821). Obwohl es sich bei beiden um Mexikaner handelte, werden aufgrund des baskischen Nachnamens eine ethnische Zugehörigkeit konstruiert sowie Parallelen zwischen dem mexikanischen und baskischen Unabhängigkeitskampf gezogen.

56 In: Interview Nummer 46.

57 Vgl. ebenda; und Zuloaga, J. M. (1994): „Gorostidi, de HB, negoció la situación de los etarras con un alto cargo mexicano". In: *ABC*, 02.01.1994, S. 24.

58 Vgl. S.N. (1996): „Secuestros, extradiciones sumarias y pasos hacia la legalización de la persecución, en la política exterior mexicana: Pilar Noriega". In: *Proceso*, 14.12.1996. Online verfügbar unter: https://www.proceso.com.mx/173862/secuestros-extradiciones-sumarias-y-pasos-hacia-la-legalizacion-de-la-persecucion-en-la-politica-exterior-mexicana-pilar-noriega, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

59 Vgl. EFE; Vasco Press (2011).

1.2.2. *Formalität als Machtverschiebungsfaktor im mexikanischen* win set *(Mex G)*

War das mexikanische *win set* bisher ein geschlossenes aufgrund der Informalität der Abkommen, öffnet es sich nun an dieser Stelle. Die Formalität des Auslieferungsgesuches involviert neue staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure in den Aushandlungsprozess: Brauchte die spanische Regierung vorher lediglich auf Regierungsebene ihr Anliegen vorzubringen und Allianzen zu bilden, reicht nun eine transnationale Allianz auf Regierungsebene nicht mehr aus. Insbesondere die staatlichen Vertreter des Außenministeriums und der Justiz erhalten mehr Macht, da sie für die Umsetzung des Auslieferungsverfahrens zuständig sind und erstmals in die Thematik involviert sind. Es kommt somit zu einer Ausweitung der Ratifizierungsmechanismen. Die Macht des Präsidenten ist an dieser Stelle geringer als noch bei vorherigen *win sets*, bei denen die Abkommen lediglich informell geschlossen wurden. Obwohl die SRE aufgrund der beschriebenen Ökonomisierung der Außenpolitik an Macht eingebüßt hat, dominiert sie bei den Auslieferungsgesuchen die Entscheidung nach wie vor.

Die fehlenden Allianzen zu den involvierten staatlichen VertreterInnen bzw. die unzureichende Information über die Level II-Gegebenheiten des mexikanischen *win set* sind letztlich einer der Gründe für das Scheitern des Auslieferungsgesuches der spanischen Regierung – obwohl die Beziehungen auf Regierungsebene einen Höhepunkt erreicht haben. ETA hingegen konzentriert sich strategisch genau auf diese Level II Akteure, indem sie beispielsweise ein targeting bei SeGob Beamten betreibt. An dieser Stelle gelingt es, über HB die bestehenden transnationalen Netzwerke erneut zu aktivieren und sogar auszubauen, indem die Menschenrechtskommission als Unterstützer auftritt. Erstmals etabliert sie eine zivilgesellschaftliche transnationale Allianz nach Mexiko, die über die Grenzen der baskischen Gemeinde hinausgeht. Gemeinsam mit den HB-Abgeordneten und den beauftragten AnwältInnen betreiben sie wie schon in früheren Verhandlungsphasen sowohl öffentlich als auch in Form einer Paradiplomatie ein *Framing* der Auslieferung als politischen Fall (s. Tab.7).

Tabelle 7: *Frame* HB C: „Die Auslieferung ist ein politischer Fall"

Problemdefinition	Esteban Murillo Zubiris drohende Auslieferung: ist ein Problem.
Ursachenzuschreibung	Die Verhaftung ist Teil eines politischen Konfliktes zwischen Spanien und dem Baskenland.
Moralische Bewertung	Die Politik der Auslieferungen und Verhaftungen ist ein Fehler. Die Achtung der Menschenrechte ist nicht gesichert, da dem Angeklagten in Spanien Folter droht.
Handlungsempfehlung	Mexiko soll seiner Asyltradition folgen und die Auslieferung ablehnen. Der Konflikt soll über Verhandlungen gelöst werden.

Quelle: Eigene Darstellung

Der *Frame* HB B (Vgl. IV-5.1.2.) wird hier um die juristische und menschenrechtliche Komponente erweitert. Die Auslieferung wird als nicht konform mit dem geltenden Recht ausgelegt, da in Spanien dem Angeklagten Folter drohe. Im Zentrum dieser Strategie stehen nicht das Delikt als solches und die Frage nach Schuld oder Unschuld, sondern der Vorwurf der fehlenden Rechtsstaatlichkeit des spanischen Staates. Er knüpft an vorherige *Frames* an, in denen die Demokratisierung Spaniens bezweifelt wird. Gleichzeitig findet erneut eine diskursive Verknüpfung mit der vermeintlichen mexikanischen Asyltradition statt. Obwohl SeGob nicht an dem Auslieferungsverfahren beteiligt ist, wenden sich die HB-Vertreter an Vertreter der SeGob, um *targeting* zu betreiben. Dieser informelle Zugang zu staatlichen VertreterInnen ist von Bedeutung, da er Einfluss auf die Wahrnehmung der ETA in Mexiko und die Interpretation des Falles hat: So offenbart sich im *win set* Mex F, dass sich der einsetzende Wahrnehmungswechsels der ETA, der sich in den mexikanischen *win sets* Mex D und Mex E abzeichnet, noch nicht durchgesetzt hat bzw. formalisiert ist. Die Worte des Regierungsbeamten, der von „den Basken", dem „brazo político del movimiento" und den „guerreros" spricht, beschreiben beisspielhaft, dass ETAS Aktivität nicht formal als Terrorismus deklariert und betrachtet wird. ETA stellt für die mexikanischen Be-

hörden zu dem Zeitpunkt kein Sicherheitsproblem dar und ist nicht Teil einer besonderen Agenda, u.a. weil es von Spanien bis zu dem Zeitpunkt nicht thematisiert wird. Daher hat die mexikanische Regierung zu dem Zeitpunkt ebenfalls kein Interesse, an dem Thema zu rühren. Vielmehr besteht ein Interesse daran, sowohl mit der spanischen als auch baskischen Regierung gute wirtschaftliche und diplomatische Beziehungen zu unterhalten. Dass die „baskischen“ Interessen dabei nicht zwangsläufig den spanischen untergeordnet werden, verdeutlicht auch der Umgang mit der baskischen Regierung. Die Episode um den Finanzminister Aspe verdeutlicht darüber hinaus die Bedeutung der Konstruktion einer ethnischen Zugehörigkeit als Grundlage für gute diplomatische Beziehungen, wirtschaftliche Kooperation und Durchsetzung von Interessen.

Spaniens formales Auslieferungsgesuch bringt die mexikanische Regierung zu dem Zeitpunkt in die unangenehme Situation, sich mit dem Thema formal auseinandersetzen zu müssen. Das abschließende Urteil im Falle Murillos verdeutlicht schließlich, dass das mexikanische *win set* bezüglich der Kooperation mit Spanien verengt wird. ETAs Aktivität wird politische Legitimität zugeschrieben, da es als politisches Delikt eingestuft wird. Dies ist einerseits den formalen Kriterien des bilateralen Auslieferungsvertrages geschuldet, andererseits der beschriebenen Wahrnehmung. Schließlich hätte der mexikanische Richter der Auslieferung auch stattgeben können, wenn er es als einfachen Mordfall interpretiert hätte. Die politische Interpretation des Falles verfestigt somit das Bild Mexikos als Land mit Asyltradition. Es verdeutlicht, dass die mexikanische Außenpolitik zu dem Zeitpunkt noch nicht bereit ist, eine Neuausrichtung bezüglich der ETA vorzunehmen. Die Verfolgung der ETA in Mexiko stellt somit allein im spanischen *win set* eine Option dar, nicht aber im mexikanischen. Aufgrund dieser Diskrepanzen ändert die spanische Regierung ihre Strategien und tritt erneut in informelle Verhandlungen.

1.3. Rückkehr zu informellen Strategien: die Neuverhandlung einer Allianz

Die spanische Regierung setzt das Thema ETA nach dem gescheiterten Auslieferungsgesuch erneut auf die bilaterale Agenda und versucht auf informellem Wege die mexikanischen Autoritäten für den Kampf

gegen ETA zu gewinnen. Schließlich sichert die mexikanische Regierung mündlich die Kooperation zu und markiert damit den Beginn des Politikwechsels.

1.3.1. *Mexikos Kooperationsversprechen*

Für ETA bedeutete das Urteil im Falle Murillos, dass Mexiko weiterhin als ein sicherer Rückzugsort wahrgenommen wurde. Der Anstieg der Zahl der ExilantInnen Anfang der 1990er Jahre habe jedoch letztlich zu Problemen bei der Beschaffung von legalen Aufenthaltsdokumenten geführt, wie ein Exilant erklärte.[60] Viele seien schon mit gefälschten Papieren eingereist. Wie ein anderer Exilant beschrieb, hätten sich bis Anfang der 1990er Jahre viele der ExilantInnen noch im *Centro Vasco* getroffen, um sich auszutauschen, die Situation zu besprechen und den Neuankömmlingen die Regeln zu erklären.[61] Den interviewten ExilantInnen zufolge hätten die Exilanten vor Ort den Neuankommenden geholfen, aber aufgrund der hohen Zahl sei es bald nicht mehr möglich gewesen, legale Dokumente zu beschaffen, weshalb die meisten illegal in Mexiko geblieben seien.[62] Dies habe dazu geführt, dass viele von ihnen an entlegene Orte gegangen seien, um nicht aufzufallen.[63] Interne Dokumente der ETA zeigen ebenfalls, dass die Beschaffung von legalen Aufenthaltsdokumenten oder Pässen sowie die schwierige Kommunikation zwischen der Organisation und dem Kollektiv in Mexiko Probleme verursachten.[64] Darüber hinaus bedeutete der Anstieg der Exilantenzahl ebenfalls logistische Probleme der Unterbringung, Arbeitssuche und Finanzierung.[65] Diesen Dokumenten zufolge sei ETA im Sommer 1992 davon ausgegangen, dass Auslieferungen in Mexiko vorerst nicht stattfinden würden. Des Weiteren hätten HB-Vertreter dem Kontakt in der SeGob für die Politik Mexi-

60 Vgl. Interview Nummer 25.

61 Vgl. Interview Nummer 35.

62 Vgl. Interview Nummer 29; und Interview Nummer 35.

63 Vgl. Interview Nummer 25.

64 Diese Information stammt aus ETA-internen Dokumenten, die von den spanischen Sicherheitsdiensten bei der Verhaftung von ETA-Mitgliedern abgefangen wurden. Ein Mitarbeiter des spanischen Innenministeriums stellte der Autorin die Information zur Vefügung.

65 Finanzierung bezieht sich hier in erster Linie auf die ExilantInnen vor Ort, die keine Arbeit hatten, die Unterbringung der Neuankömmlinge, Krankenkosten sowie Anwaltskosten (Bsp. Murillo Zubiri). Die Dokumentation legt nahe, dass Gelder dafür von der ETA, vom Kollektiv in Mexiko oder Familienangehörigen bereitgestellt wurden.

kos seit 1937 gedankt und angefragt, ob die mexikanischen Autoritäten sich vorstellen könnten, Mexiko als Verhandlungsort für zukünftige Gespräche zwischen ETA und der spanischen Regierung zu akzeptieren. Für ETA habe darin der Vorteil bestanden, dass Mexiko dann Aktionen gegen das Kollektiv in Mexiko einstellen würde. Es ist nicht dokumentiert, welche Antwort von den mexikanischen Autoritäten kam.

Die spanische Regierung hingegen nahm das Urteil zum Anlass, das Thema ETA wieder auf die bilaterale Agenda zu setzen. Zeitgleich mit Murillos Freilassung und der ersten *Cumbre Iberoamericana* in Guadalajara hätten die Gespräche dazu begonnen, wie ein ehemaliger Regierungsbeamter der PGR erklärte.[66] Laut eines ehemaligen Beamten der SRE habe es aufgrund der hervorragenden Beziehungen und der persönlichen Nähe keine diplomatischen Konflikte deswegen gegeben.[67] Dennoch habe die spanische Regierung fortan ihr großes Interesse an einer Änderung des bestehenden Auslieferungsvertrages bekundet. Wie ein ehemaliger Regierungsbeamter der PGR erklärte, sei im Februar 1992 der *Procurador*[68] Ignacio Morales Lechuga (1991-1993) von Salinas nach Madrid als Abgesandter geschickt worden, um das Thema zu besprechen, noch bevor es von den Außenministerien beider Länder verhandelt worden sei.[69] Dem Interviewten zufolge hätte Morales Lechuga keine Vorgaben vom mexikanischen Präsidenten bekommen, jedoch von dem Abkommen mit López Portillo gewusst: „México asilaba[70] algunos etarras previos a los pactos de Moncloa. Fue una buena política del Estado español para quitarse el problema de encima."[71] In der Unterredung mit dem spanischen Innenminister José Luis Corcuera (1988-1993) habe Morales Lechuga mündlich zugesichert, dass Mexiko diejenigen ausliefern würde, welche gegen die Demokratie agiert hätten („México accederá a extraditar a los que actuaron en contra de la democracia"[72]), nicht aber diejenigen, die

66 Vgl. Interview Nummer 39.

67 Vgl. Interview Nummer 27.

68 Die *Procuraduría General de la República* ist die Regierungsbehörde, die hauptsächlich mit der Untersuchung und Verfolgung von Delikten beauftragt ist, welche die nationale Sicherheit betreffen (*delitos federales*). Sie kann als nationale Anklage- und Ermittlungsbehörde verstanden werden. Vgl. Procuraduría General de la República (2019): *Definición*. Online verfügbar unter https://pgr.gob.do/mision-vision-valores/, zuletzt geprüft am 13.06.2019.

69 Vgl. Interview Nummer 39.

70 „Asilaba" ist hier nicht wörtlich als Asyl zu verstehen, sondern eher als Aufnahme, da Mitglieder der ETA in Mexiko keinen Asylstatus bekamen (Vgl. IV-1.4.).

71 In: Interview Nummer 39.

72 In: Interview Nummer 39.

vorher etwas getan hätten. Diese Entscheidung sei von Morales Lechuga selbst getroffen worden, Salinas sei jedoch damit einverstanden gewesen, als er davon erfahren habe.

1.3.2. *COG Collusion zwischen der mexikanischen und spanischen Regierung*

Die spanische Regierung kehrt in den Verhandlungen um die Kooperation im Kampf gegen ETA zu informellen Strategien zurück und versucht über diplomatischen Druck, die mexikanische Regierung zu einem grundlegenden Paradigmen- und Politikwechsel zu bewegen. An dieser Stelle finden die außenpolitischen Verhandlungen erstmals in Spanien und nicht in Mexiko statt. Darüber hinaus wird das Thema an den *Procurador* bzw. Innenminister delegiert, die nun als Verhandlungsführer auftreten. Diese ersten Verhandlungsgespäche werden noch ohne Beteiligung der SRE und des MAEC geführt, obwohl die späteren Verhandlungen um den Auslieferungsvertrag durchaus die beiden Ministerien involviert (Vgl. V-2.2. und V-3.2.). Salinas de Gortari ist an dieser Stelle nicht der Entscheidungsträger, sondern ratifiziert lediglich informell die Entscheidung seines Ministers. Dabei ist auffällig, dass die Auslieferungsthematik in Spanien zu diesem Zeitpunkt vom Innenminister verhandelt wird. Das verdeutlicht, dass es sich für Spanien weniger um eine juristische als um eine innenpolitische Angelegenheit handelt. Salinas Delegation der Auslieferungsthematik in Mexiko an den *Procurador* und Juristen Morales Lechuga ist nicht nur wegen der juristischen Dimension zu erklären, sondern auch aufgrund der ablehnenden Haltung der SRE bezüglich der Auslieferungen naheliegend. Er umgeht damit den Vetospieler SRE.

Mit der Zusage des *Procurador* zur Auslieferung begründet dieser eine transnationale Allianz zwischen den Regierungen. Er entspricht durch sein informelles Kooperationsversprechen eher dem spanischen *win set* als dem mexikanischen, weshalb an dieser Stelle von *COG Collusion* gesprochen werden kann. Aus den Worten des Interviewten PGR-Beamten lässt sich ableiten, dass Morales Lechuga sowohl über das Abkommen mit López Portillo informiert ist als auch das Exil der ETA in Mexiko differenziert betrachtet, indem er die Demokratisierung Spaniens als Un-

terscheidungsmerkmal für zukünftige Auslieferungen anführt. Es ist davon auszugehen, dass er damit die ExilantInnen, die vor dem Pakt von Moncloa nach Mexiko kamen, von einer Auslieferung ausschließt.[73]

Allerdings handelt es sich lediglich um eine mündliche informelle Zusage, auf die noch keine konkreten Auslieferungen folgen. Denn trotz der informellen Allianz sind die Diskrepanzen zwischen den *win sets* nicht überwunden. Allerdings zeigt der veränderte Umgang mit den ExilantInnen, die nun nicht mehr problemlos legale Dokumente in Mexiko beschaffen können, dass durchaus eine Veränderung zu verzeichnen ist oder wie es einer der Interviewten ausdrückte: Salinas habe die „Tür" für das Exil „geschlossen".[74].Die offizielle Ablehnung des Auslieferungsgesuches wähnt jedoch ETA und die ExilantInnen in einer falschen Sicherheit, da Mexiko nach wie vor als sicherer Rückzugsort oder gar Ort für Verhandlungen betrachtet wird. ETA versucht an dieser Stelle mit Hilfe von HB, eine *Cross-level*-Allianz zu den mexikanischen Autoritäten zu bilden, indem der mexikanischen Regierung die Mediatorenrolle im Konflikt mit der spanischen Regierung angeboten wird. Gleichzeitig soll dadurch Mexikos „Neutralität" gesichert und weitere Maßnahmen gegen das Exil unterbunden werden. Es ist nicht abschließend zu klären, wie die mexikanische Regierung sich zu dem Vorschlag von HB positioniert, allerdings zeigt die etablierte Allianz zwischen beiden Regierungen, dass die mexikanische Regierung unabhängig davon bereit ist, den von Spanien geforderten Politikwechsel einzuleiten. An dieser Stelle wird schließlich deutlich, dass der Politikwechsel schon unter Felipe González Regierung initiiert wird, nicht wie gemeinhin in der Sekundärliteratur beschrieben unter José María Aznar.

---

73 Der Interviewte verortete das Abkommen zwischen Spanien und López Portillo vor dem Unterzeichnen des Paktes von Moncloa, nannte jedoch Yoyes als Beispiel für diese Exilantengruppe. Yoyes kam jedoch erst 1980 nach Mexiko (Vgl. IV-2.) Es ist davon auszugehen, dass der Beamte aufgrund der Diskretion des Themas in den 1980er Jahren nicht hinreichend über die Einzelheiten der Abkommen informiert war bzw. die spanische Regierung in erster Linie die ExilantInnen der ETA verfolgte, welche wie Yoyes auf eigene Initiative hin nach Mexiko gingen.

74 Vgl. Interview Nummer 6. Im Zusammenhang mit Salinas wird wie schon bei López Portillo die Metapher der Tür benutzt. Während López Portillo die Türen öffnet, schließt Salinas sie. Vgl. dazu IV-1.2.

2. Von der *COG collusion* zur Kongruenz der *win sets* (1993-1996)

Sowohl das spanische *win set* Spa H als auch das mexikanische *win set* Mex G sind durch innenpolitische Schwierigkeiten geprägt. Im spanischen Fall erhöht dies den Anreiz für eine verstärkte außenpolitische Aktivität gegen ETA, weshalb González, Regierung fortan versucht, das mexikanische *win set* zu restrukturieren und für eine Kooperation gegen ETA auszuweiten.

Mexikos innenpolitische Situation verengt jedoch das mexikanische *win set*, so dass zunächst nur eine informelle Kooperation zwischen den Sicherheitsdiensten möglich ist. Erst mit dem Regierungswechsel in Mexiko und einem *issue linkage* zu ökonomischen Themen weitet sich das mexikanische *win set* weiter aus. Die daraus resultierende formale und informelle Restrukturierung führt schließlich erneut zur Kongruenz beider *win sets*.

2.1. Aufbruch des nationalen Konsenses in der spanischen Antiterrorpolitik als außenpolitische Handlungsmotivation (Spa H)

War das spanische *win set* Spa G hauptsächlich durch externe Faktoren bestimmt, sind es nun interne Faktoren, welche die Außenpolitik im Kampf gegen ETA bestimmen. So wird der Erfolg der Antiterrorpolitik der spanischen Regierung durch Skandale im Innenministerium, durch den Aufbruch des Antiterrorpaktes von *Ajuria Enea* durch die PP sowie durch die Zunahme des Medieninteresses an dem Exil der ETA in Mexiko in Frage gestellt. Folglich setzt die interne Opposition die spanische Regierung unter Druck, ihre Außenpolitik im Falle des ETA-Exils in Mexiko zu erklären und Erfolge im Kampf gegen ETA vorzuweisen.

2.1.1. *ETAs Exil in Mexiko – ein transnationales Problem*

Das außenpolitische Prestige und die internationale Positionierung, welche Spanien am Ende der Amtszeit der PSOE erreicht hatte, situierten

Spanien laut dem spanischen Außenminister Javier Solana (1992-1995) im Zentrum der internationalen Ereignisse.[75] Felipe González selbst unterstrich ebenfalls die herausragende Rolle der sozialistischen Regierung als Verantwortliche dafür, dass Spanien außenpolitisch einen Platz im Weltgeschehen einnahm.[76] Im Gegensatz zu dieser erfolgreichen Außenprojektion entwickelte sich die Innenpolitik zu Beginn der 1990er zunehmend zum Problem. Es wurden von den Medien zahlreiche Skandale aufgedeckt, welche vor allem das Innenministerium und die Sicherheitsdienste betrafen.[77] Die Skandale waren zahlreich: Illegale Abhörungen bei wichtigen Persönlichkeiten und Medien,[78] Spionage bei HB in Vitoria, die Fälle Roldán[79] und Perote,[80] die unlautere Verwendung der „fondos reservados"[81] sowie zahlreiche Korruptionsfälle setzten Felipe González, Regierung stark unter Druck.[82] Mehrere Minister traten auf einmal zurück, u.a. auch der Innenminister José Luis Corcuera im November 1993.[83] Als Nachfolger wurde Antoni Asunción (1993-1994) ernannt, der die Handlungsweise des Innenministeriums, insbesondere beim Thema der Bekämpfung des Terrorismus komplett verändern wollte.[84] Neben einer Umstrukturierung des gesamten Innenministeriums setzte er personelle Veränderungen durch.[85] So entließ er Roldán

75 Vgl. Arenal (2011), S. 200.

76 Vgl. Iglesias (2003), S. 870f.

77 Vgl. Díaz Fernández, Antonio Manuel (2005): *Los servicios de inteligencia españoles. Desde la guerra civil hasta el 11-M; historia de una transición*. Madrid: Alianza, S. 287-306.

78 Vgl. S.N. (1995): „En España se comercializa la información del espionaje, y la ‚escucha ilegal' afecta incluso a quien la auspicia". In: *Proceso*, 29.05.1995 (0969-32).

79 Luis Roldán war Direktor der Guardia Civil. Er wurde u.a. wegen Veruntreuung, Bestechung und Betrug verurteilt. Vgl. Millás, Juan José (2013): „Luis Roldán, el rostro de la corrupción: ‚Y sí, delinquí'". In: *El País*, 17.11.2013. Online verfügbar unter https://elpais.com/politica/2013/11/15/actualidad/1384533687_745330.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

80 Juan Alberto Perote war leitender Angestellter des CESID und sorgte für Skandale, weil er geheime Dokumente des SID veröffentlichte. Vgl. Lobo, José Luis (2018): „El CNI expulsa a un espía que trató de pasar información ‚sensible, al PP en 2011". In: *El Confidencial*, 04.12.2018. Online verfügbar unter https://www.elconfidencial.com/espana/2013-05-03/el-cni-expulsa-a-un-espia-que-trato-de-pasar-informacion-sensible-al-pp-en-2011_199686/, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

81 Bei den „fondos reservados" handelt es sich um Geldmittel, die das Innenministerium jährlich benutzt, um gegen Terrorismus und Drogenhandel vorzugehen. Diese Geldmittel unterlagen zum Zeitpunkt des Skandals nicht der öffentlichen oder externen Prüfung. Vgl. El Mundo: „Fondos reservados". In: *El Mundo*. Online verfügbar unter https://www.elmundo.es/especiales/2001/09/nacional/fondosreservados/fondos.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

82 Vgl. Díaz Fernández (2005), S. 306ff.; und Vgl. Martínez, Sanjuana (1995): „Cuatro años de sumar eslabones en la cadena de corrupción española". In: *Proceso*, 07.08.1995 (0979-31).

83 Vgl. Iglesias (2003), S. 414.

84 Vgl. ebenda, S. 500.

85 Vgl. ebenda, S. 501-504.

und auch den *Secretario de Estado para la Seguridad* Rafael Vera (1986-1994). Letzterer widersetzte sich seiner Entlassung, weil er wegen ETA im Ministerium bleiben wollte. Für Asunción repräsentierte er jedoch eine Etappe, mit der er bewusst abschließen wollte.[86] Statt Vera wollte er Baltasar Garzón diesen Posten übergeben, indem er ihm nach und nach die dazugehörigen Kompetenzen übertrug.[87] Diese Umstrukturierungen im Innenministerium stießen vor allem bei seinen Vorgängern José Barrionuevo (1982-1988) und José Luis Corcuera (1988-1993) auf Widerstand und Ablehnung.[88] Laut Asunción mischte sich Corcuera in seine Arbeitsweise ein und versuchte, auf Felipe González Einfluss zu nehmen, um Veränderungen – vor allem beim Thema Terrorismus – zu verhindern.[89] Asunción fühlte sich schließlich durch die Widerstände im Innenministerium selbst und den beginnenden Vertrauensentzug durch Felipe González deautorisiert und nutzte die Flucht Roldáns ins Ausland als Vorwand, um selbst zurückzutreten.[90] Als Nachfolger ernannte Felipe González den unabhängigen[91] Justizminister Juan Alberto Belloch auch zum Innenminister (1994-1996).[92] Mit dieser Entscheidung wollte er zeigen, dass seine Regierung nichts fürchtete und bereit zur Sanierung („saneamiento") war.[93] Noch stärker als Asunción sah Belloch seine Aufgabe darin, das Innenministerium zu bereinigen („depurar").[94]

Laut Belloch habe seine Umstrukturierung des Ministeriums jedoch nicht die laufenden Verfahren und den medialen Skandal aufhalten können.[95] Viele im Ministerium wehrten sich dagegen, weil sie befürchteten, noch mehr könnte aufgedeckt werden. Besondere Kontroversen zog das Ausscheiden Garzóns aus dem Innenministerium nach sich: War Baltasar Garzón noch unter Asunción zum neuen *Secretario de Estado* auserkoren worden, besetzte Belloch diesen Posten mit Margarita Robles (1994-1996), weil er Garzón für indiskret hielt. Die daraus

86 Vgl. ebenda, (2003), S. 502f.
87 Vgl. ebenda, S. 504.
88 Vgl. ebenda, S. 393ff. und S. 487ff.
89 Vgl. ebenda, S. 505f.
90 Vgl. ebenda, S. 508ff.
91 Unabhängig bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Person nicht Mitglied der Partei ist.
92 Vgl. Iglesias (2003), S. 528.
93 Vgl. ebenda, S. 868.
94 In: ebenda, S. 528.
95 Vgl. ebenda, S. 529ff.

entstandenen Differenzen führten schließlich dazu, dass Garzón als Strafrichter zu seinem vorherigen Arbeitsplatz an der *Audiencia Nacional* zurückkehrte. Dies sorgte für Empörung, da er dort Fälle gegen das Innenministerium bearbeitete, u.a. auch die Verstrickung von Regierungsmitgliedern in die Taten der GAL.[96] Belloch kritisierte dieses Verhalten, bezeichnete jedoch die Untersuchung der Fälle von „terrorismo de Estado" als notwendig.[97] Allerdings eskalierten nicht nur im Innenministerium die Streitereien, auch innerhalb der Partei sorgten Machtkämpfe und offene Konfrontationen im Parlament für eine parteiinterne Spaltung.[98]

Die personellen und strukturellen Veränderungen im Innenministerium wirkten sich schließlich direkt auf die Antiterrorpolitik der Regierung aus. Laut Txiki Benegas, Anführer der baskischen PSOE, gab es zwischen 1992-1993 ernsthafte Gespräche zwischen ETA und dem Innenministerium, um einen endgültigen Waffenstillstand auszuhandeln.[99] Die Veränderungen im Innenministerium hätten jedoch letztlich dazu geführt, dass diese Gespräche nicht weitergeführt wurden, weil ETA keine Weiterentwicklung dieses Weges sah, nachdem Vera entlassen worden war. Whitfield sieht noch weitere Gründe für das Scheitern der Gespräche.[100] So seien die Kontakte zwischen der Regierung und ETA meist konfus gewesen, weil von beiden Seiten oft nicht klar war, wer die Autorität besaß zu entscheiden und für die Gesamtheit zu sprechen. Die verhärteten Fronten verhinderten darüber hinaus einen Dialog. Letztlich wurde sogar mit Hilfe von internationalen Mediatoren versucht, beide Parteien an einen Tisch zu bringen. Die Vorstellungen der internationalen Akteure lagen jedoch häufig weit von den internen Realitäten der ETA entfernt, so dass diese Versuche keine konkreten Ergebnisse hervorbrachten. Als Belloch zum Innenminister ernannt wurde, lehnte er zunächst sogar Verhandlungen mit ETA ab.[101] Stattdessen wollte er die soziale Reintegration wieder ermöglichen.[102] Margarita Robles begann dann allerdings

96 Vgl. ebenda, S. 532; und Martínez, Sanjuana (2001): „Posible sanción por revelar secretos judiciales. Baltasar Garzón: su biografía ya está en los tribunales". In: Proceso, 22.01.2001 (1264-23).

97 In: Iglesias (2003), S. 532f.

98 Vgl. ebenda, S. 512.

99 Vgl. ebenda, S. 612ff.

100 Vgl. Whitfield (2014), S. 74-78.

101 Vgl. Reforma (1994): „Analizan partidos política antiterrorista en España". In: *Reforma*, 01.09.1994.

102 Vgl. Whitfield (2014), S. 77f.

doch Gespräche mit ETA, die allerdings zu keiner Lösung führten. ETA hingegen entschied Anfang der 1990er, ihre Strategie zu verändern und die Grenzen des Konfliktes auf die Zivilgesellschaft auszuweiten:

> „This involved renewed attention to the myriad civil, social and political organisations of the nationalist left and the role that they could play in the daily task of building the imagined community of the Basque nation, but also the decision, put forward by HB in the *Oldartzen* document it developed in 1994 and 1995, to ‚socialise the suffering' caused by ETA more widely within Basque society. ETA's violence would never again claim the numbers of victims seen in the 1980s, but its political and social impact was about to take a new and destructive direction."[103]

ETAS neue Richtung führte intern zu Kontroversen. Nachdem ETA den PP-Abgeordneten Gregorio Ordoñez im Januar 1995 ermordet hatte, verließ der ETA-Gründer Julen Madariaga HB, weil er nicht mehr mit der Linie der Organisation einverstanden war.[104] Er kritisierte öffentlich die Führung und den Militarismus der Organisation, der mittlerweile die Politik dominierte:

> „Cuando ETA se fundó y luego durante un montón de años, por lo menos en las primeras cinco asambleas de nuestra organización a las que asistí, se afirmó y se reafirmó la preeminencia total y absoluta de lo político sobre lo militar. El enemigo ha logrado descabezar a los principales dirigentes de ETA, provocando finalmente que el esqueleto que subsiste de todo ello sea fundamentalmente militar. Es la rama militar que sigue luchando la que se ha podido salvar del enemigo. Desde hace varios años es la rama militar la que está llevando el conjunto de la lucha. Eso todos lo admitimos de manera provisional, pero no definitiva, porque los enemigos de Madrid y de París han ido descabezando, a su vez, la dirección de la rama militar. La gente que en un principio era válida ha caído detenida."[105]

---

103 In: ebenda, S. 78.

104 Vgl. Martínez, Sanjuana (1995): „Julen Madariaga, fundador de ETA, renuncia tras el crimen de Gregorio Ordoñez: ‚Es hora de enterrar el hacha de la guerra'". In: *Proceso*, 20.02.1995 (0955-34).

105 In: ebenda.

ETAs Strategie- und Generationenwechsel erregte nicht nur die öffentliche Kritik, sondern mobilisierte weite Teile der Gesellschaft, sich dem Aufruf von *Gesto por la Paz*[106] anzuschließen und gegen die Gewalt zu demonstrieren.[107] Obwohl ETA nach wie vor die Gewalt als Druckmittel betrachtete, um die spanische Regierung zu Verhandlungen zu zwingen, nahmen kritische Stimmen in der baskischen Gesellschaft zu.[108] Sie bezeichneten ETAs Gewalt als kontraproduktiv, wodurch den rechtskonservativen Kräften bei Wahlen Stimmen beschert würden.

Doch nicht nur ETA änderte ihre Strategie. Galt seit dem Pakt von *Ajuria Enea* ein Konsens im Kampf gegen ETA, so wurde dieser nun von der PP aufgebrochen. In einem Gespräch mit dem Innenminister José Luis Corcuera kündigte der Anführer der PP, José María Aznar, an, dass zukünftig kein Thema mehr von der politischen Kritik ausgespart bliebe.[109] Die Aufkündigung des Paktes verschob die internen Diskussionen um die Linie bei der Antiterrorpolitik in den öffentlichen Bereich. Laut eines ehemaligen Regierungsbeamten des Innenministeriums habe es damals sehr viel Kritik an der Strategie der Regierung gegeben.[110] Vor allem sei ihnen vorgeworfen worden, zu „weich" im Kampf gegen ETA zu sein. Viele Anti-Terrorismus-Demonstrationen hätten sich letztlich als Anti-Regierungs-Demonstrationen entpuppt. Die PP hatte sich zum Ziel gesetzt, dass es weder ein verhandeltes Ende noch Strafmilderung für Gefangene oder sozial Reintegrierte geben sollte.[111] Die öffentliche Diskussion erstreckte sich zunehmend auch auf ETAs außereuropäische Aktivitäten. So veröffentlichte die mexikansiche Zeitschrift *Proceso* im Juni 1993 eine Reportage über ETA in Mexiko und anderen lateinamerikanischen Staaten, wobei sich die in Madrid ansässige mexikanische Korrespondentin Martínez explizit auf Quellen des spanischen Innen-

106 *Gesto por la Paz* war eine zivilgesellschaftliche Organisation, die zwischen 1985 und 2013 für eine Sensibilisierung der Gesellschaft bezüglich des Gewaltproblems kämpfte. Ziel war es, in der Gesellschaft eine Ablehnung der Gewalt als politisches Mittel zu erreichen und stattdessen die politischen und demokratischen Institutionen zu stärken. Vgl. Gesto por la Paz: *Gesto por la Paz: El mensaje*. Online verfügbar unter http://www.gesto.org/es/que-fue-gesto-por-la-paz/mensaje/, zuletzt geprüft am 08.04.2019.

107 Vgl. Martínez, Sanjuana (1995): „Los blancos: políticos, militares, empresarios, periodistas. El relevo generacional de ETA, más radical, en ‚guerra de guerrillas'". In: *Proceso*, 20.02.1995 (0955-33).

108 Vgl. ebenda; und Martínez, Sanjuana (1995): „ETA le ha hecho la gran campaña a Aznar, sin querer lo ha favorecido: Iñaki Anasagasti, del PNV". In: *Proceso*, 01.05.1995 (0965-33).

109 Vgl. Iglesias (2003), S. 478f.

110 Vgl. Interview Nummer 51.

111 Vgl. Interview Nummer 65.

ministeriums berief.[112] Dem Artikel zufolge war Mexiko eine operative Basis der ETA, die zur Finanzierung der Organisation diente und von der baskischen Gemeinde vor Ort unterstützt wurde:

> „Cada día el número se incrementa, Euskadi Ta Askatasuna (ETA) tiene en México uno de sus más importantes ‚centros de inteligencia y finanzas'. […] Todos tienen como misión obtener dinero y reorganizar los comandos desarticulados por la policía española. Su método: el secuestro. Su apoyo: una importante colonia vasca, integrada en el poder político y financiero de México. Así lo aseguran fuentes del Ministerio del Interior consultadas por la corresponsal, las cuales consideran a México como un país que aplica ‚mano blanda' frente a la presencia de más de 200 miembros de ETA. […] Desde hace tres años, personas vinculadas con la lucha antiterrorista en España aseguran que el aparato de finanzas de ETA tiene su más importante sede en México, donde es alimentado por los ‚sustanciosos rescates' de los secuestros y el apoyo económico de un gran número de vascos de alto status social."[113]

Proceso war nicht das einzige Medium, das sich mit dem Thema beschäftigte. Die spanische Tageszeitung *ABC* veröffentlichte im Mai 1993 ebenfalls einen ersten Artikel dazu.[114] Dieser stützte sich laut Autor wie Martínez, Artikel auf Aussagen von spanischen Antiterrorexperten. Demnach habe es zu dem Zeitpunkt zwischen 150-200 ETA-Mitglieder oder Sympathisanten in Mexiko gegeben, wie aus Dokumenten hervorging, welche bei der Verhaftung von ETA-Mitgliedern in Frankreich sichergestellt wurden. Die große Anzahl sei vor allem dem polizeilichen Druck in Frankreich geschuldet. Zudem vermuteten die befragten Experten einen Zusammenhang zwischen ETA und Entführungsfällen in Mexiko. Ab Ende 1993 habe *ABC* das Thema ETA in Mexiko selbst zu recherchieren begonnen, indem sie einen Journalisten nach Mexiko geschickt hätten, um Informationen zu sammeln.[115] Wie der Interviewte erklärte, sei für diese Entscheidung nicht nur die spärliche Information ausschlaggebend gewesen, sondern vor allem der Hinweis eines französischen Polizisten, der

---

112 Vgl. Martínez, Sanjuana (1993).

113 In: ebenda.

114 Zuloaga, J.M. (1993): „Ciento cincuenta etarras, entre ellos miembros del ‚comando Donosti', se esconden en México". In: *ABC*, 07.05.1993, S. 31.

115 Vgl. Aussage eines ehemaligen Journalisten der Zeitung *ABC* in einem Interview mit der Autorin am 10.07.2016, Interview Nummer 91.

in einem persönlichen Gespräch auf das Problem der ETA in Mexiko aufmerksam gemacht habe.[116] Nach einer Unterredung mit Rafael Vera, der ebenfalls den Fall Mexikos als Problem betrachtet und den Journalisten in seinem Vorhaben bestärkt habe, sei *ABC* schließlich dazu entschlossen gewesen, mit den Reisen nach Mexiko zu beginnen.[117] Grundlage der Recherchen vor Ort seien die von den polizeilichen Quellen zur Verfügung gestellten Namens- und Adressenlisten gewesen.[118] Ziel der *ABC*-Reise sei die Überprüfung dieser Daten und die anschließende Veröffentlichung der Informationen gewesen, um das Thema in die öffentliche Debatte zu bringen und die Regierung zum Handeln aufzufordern:

> „[...] teníamos España, no, donde se cometían los atentados y tal, el Pais Vasco, una primera retaguardia y un centro operativo que era Francia, y una segunda retaguardia que era México. ¿Qué ocurrió? [...] en determinados momentos ETA les dejaba, digamos entre comillas descansar allí, dos tres años y tal, pero era gente que tenía mucha experiencia en atentados, y se comprobó que los recuperaba. Pues ya, en fin lo de México empezó a convertirse en un problema. No en las dimensiones de Francia, pero ya empezó a convertirse en un problema. [...] unas denuncias por ahí, las deligencias pues, Fulanito y tal dijo que se fue a México y después volvió, pero no se le daba importancia. Entonces yo, una de las líneas de investigación que hicimos en *ABC*, te digo, digo yo, porque fuimos nosotros eh, no fue otro medio informativo, fue el *ABC*. [...] esto no puede ser, que personas que están perseguidas por la justicia en España, resulta que estén allí en México, tan tranquilas y tal. [...] pues un día yo empecé a hablar con gente de México, con gente del Ministerio del Interior que no creyeron en, no creyeron que yo pudiera esto. ¡Y yo solo! Con una cámera fotográfica [...] entonces yo fui allí a México, y con una lista me acuerdo que llevaba siete etarras, en de doscientos, llevaba siete etarras. Y me entrevisté con [...] gente de la colonia vasca, y me entrevisté con gente del servicio secreto allí. Y bueno, ellos me admitieron que sí, estaban allí, pero que bueno, que formaban parte de esto, que algunos de ellos se habían casado con mexicanas y esto. Y entonces lo que hicimos nosotros es, es decir en ese primer viaje, pues ya denunciamos la situación, esto. A raíz de esa información [...] me empiezan a llevar las informaciones. Entonces yo habré hecho como unos

116 Vgl. ebenda, Minute 1:37-1:55 und 53:24-54:49.
117 Vgl. ebenda, Minute 39:04-39:25.
118 Vgl. ebenda, Minute 41:46-42:45.

diez o doce o más, no sé, viajes a México, sobre todo cuando estaba en *ABC*. Y poco a poco íbamos recopilando datos de dónde estaban, dónde trabajaban, qué causas tenían pendientes,que todo ese drama. Paralelamente, claro como la prensa ya estaba denunciando esto, el Ministerio del Interior [...] entonces éstos se ponen a la tarea de empezar a hablar con las autoridades mexicanas [...]. Entonces ese fue el fenómeno de eso que una primera denuncia periodística y [...] de ahí ya salieron los políticos y ya se pusieron serios. Y entonces pues ya se, se reclamó lo que era justo.“[119]

In den von da an veröffentlichten Artikeln beklagte *ABC*, dass Mitglieder der ETA in Mexiko unbehelligt lebten und dort Unternehmen zur Finanzierung eines internationalen Terrorismus betrieben.[120] *ABC* betonte dabei, dass sie als Journalisten das „santuario“ in Mexiko entdeckt hätten.[121] Des Weiteren zitierte sie die Befürchtungen der Antiterrorexperten, Mexiko könnte sich in eine operative Basis der ETA verwandeln oder nur als Ort zum temporären „Ausruhen“ benutzt werden, um dann zu terroristischen Aktivitäten zurückzukehren. Erstmals wurden auch das Schweigen und die Diskretion bei dem Thema öffentlich hinterfragt. In einem anderen Artikel verwies *ABC* auf die mexikanischen Behörden, welche die Präsenz der ETA auf die informellen Petitionen der spanischen Regierungen zu Beginn der 1980er Jahre zurückführte.[122] Es wurden Listen mit Namen von Personen in Mexiko veröffentlicht, denen eine Verbindung zu ETA vorgeworfen wurde, in einigen Fällen sogar mit genauen Aufenthaltsorten sowie Adressen von Wohn- und Arbeitsplätzen.[123] Ziel dieser detailierten Veröffentlichungen war es, den Mitgliedern der ETA eine Warnung zu schicken:

„Nosotros lo pensamos. Y, porque ellos cambiaron mucho de domicilio. Y al final optamos por publicar todas las direcciones, páginas y páginas de direcciones aún a sabiendas de que en algunas nos íbamos a equivocar. [...] pero para que los

---

119 In: ebenda, Minute 8:58-15:06.

120 Vgl. Zuloaga, J. M. (1993): „ETA monta un santuario en México para financiarse con extorsiones“. In: *ABC*, 28.12.1993, S. 20-21.

121 In: S.N. (1995): „La Fiscalía de la Audiencia Nacional cuestiona la efectividad del tratado de extradición con México“. In: *ABC*, 25.05.1995, S. 35.

122 Vgl. Zuloaga, J. M. (1993): „La mafia etarra se ha establecido en México, con empresas tapadera para el terrorismo internacional“. In: *ABC*, 28.12.1993, S. 19.

123 Vgl. Zuloaga, J. M. (1994): „Dos industriales mexicanos, en el comité de acogida de etarras que huyen a aquel país“. In: *ABC*, 12.09.1994, (24-25), zuletzt geprüft am 20.12.2014, S. 25.

etarras supieran que estábamos detrás de ellos, no. De que la prensa, la prensa libre, [...] es una actuación de la prensa, estábamos detrás de ellos y tal."[124]

Neben der Presse begann sich auch die Opposition mit dem Thema zu beschäftigen. Nach einer seiner Reisen im Frühjahr 1994 nach Mexiko stellte der PP-Abgeordnete Manuel Milián Mestre eine Anfrage im Parlament an Belloch bezüglich einer möglichen kriminellen Aktivität der ETA in Mexiko.[125] Milián Mestre zufolge hätten sich verschiedene UnternehmerInnen und JournalistInnen während seiner Reise nach Mexiko besorgt gezeigt, dass ETA in Mexiko aktiv sein könnte. Er vermutete eine Verwicklung in Entführungen reicher MexikanerInnen, insbesondere nachdem im Mai 1993 Listen mit Namen potentiell entführbarer Personen in einem Lager der ETA in Nicaragua gefunden wurden (Vgl. dazu V-2.2.). Er wies explizit darauf hin, dass ETAs Rückzugsort („refugio") in Mexiko zu einem Problem für Spanien werden könnte, wenn sie dort in kriminelle Aktivitäten verwickelt wären. Des Weiteren befragte er den Innenminister zur Reise von Terrorismusexperten nach Mexiko, um dort Autobombenanschläge zu untersuchen, sowie zu den Kontakten des HB-Abgeordneten Joaquín Gorostidi zu den mexikanischen Autoritäten, um den Umgang mit den „refugiados" zu verhandeln. Innenminister Belloch antwortete ihm daraufhin, dass es ca. 100 Personen in Mexiko gäbe, die irgendwann einmal in terroristische Aktivitäten verwickelt waren. Ein Teil davon habe sich in das mexikanische Leben integriert, bei einem anderen Teil könnte jedoch eine aktive Verbindung zum Terrorismus nicht ausgeschlossen werden. Belloch verwies jedoch auf die unter Minister Asunción aufgebaute Polizeikooperation zwischen beiden Ländern, auch wenn diese noch nicht voll befriedigend sei (Vgl. dazu V-2.3.). Ziel der Regierung war laut Belloch der Aufbau einer ähnlichen Kooperation wie mit Frankreich:

„El marco desde el punto de vista de los intereses de España, en opinión del Gobierno, implicaría un tipo de colaboración análoga a la que ya tenemos con

124 In: Interview Nummer 91, Minute 28:06-28:38.

125 Vgl. Cortes Generales (1994): „Del diputado Don Manuel Milián Mestre del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, que formula al señor Ministro de Justicia e Interior: ¿Tiene el Gobierno datos suficientes para poder sospechar de la actividad delincuente de ETA en Méjico?". Número de expediente 180/000475 (Pleno y Diputación Permanente, Sesión Plenaria núm. 72), 18.05.1994 (V Legislatura, Núm. 73), S. 3662-3663.

Francia. Ese es el modelo al que tenemos que llegar, un modelo de plena cooperación, de plena comprensión, de que se trata de un problema mutuo, un problema que, además, afecta a intereses generales, y en esa línea política va a continuar la actuación del Gobierno.“[126]

Die von Belloch anvisierte vollständige Kooperation bedeutete jedoch nicht, dass die Option des Exils als Ausstieg nicht länger geduldet wurde. Wie er selbst in einem Zeitungsinterview mit *Proceso* sagte, hatte die Regierung nichts gegen diese Option einzuwenden:

„Ellos pueden querer incorporarse a una vida de ciudadanos, en lugar de su anterior vida de criminales, y pueden realmente desear rehacer su vidas en otro país. Si se trata de fenómenos de ese tipo, España no tiene nada que decir. Que un criminal deje de serlo le parece muy bien a cualquier gobierno; eso ya es problema del país que lo acoge.“[127]

Milián Mestre schien sich jedoch mit Bellochs Antwort im Parlament nicht zufrieden zu geben. Da der CESID nur vom Präsidenten und dessen Beziehungen zum jeweiligen Direktor kontrolliert wurde, war das Parlament über die Arbeitsweise des Geheimdienstes oft nicht im Bilde. Es erfuhr von deren Arbeit über die Medien, wenn MitarbeiterInnen Informationen weitergaben, oder aber direkt über persönliche informelle Kontakte.[128] Dementsprechend zog Milián Mestre seine Information zu dem Thema hauptsächlich aus der Presse, wie vor allem bei einer weiteren Anfrage in der *Comisión de Asuntos Exteriores* deutlich wurde.[129] Hier zitierte er die Medien *Proceso* und *ABC*, welche ETA in Verbindung mit Entführungsfällen in Mexiko brachten sowie ETAS internationale Verbindungen zu lateinamerikanischen Gruppen wie der chilenischen MIR oder den Sandinisten in Nicaragua oder zum internationalen Drogenhandel hervorhoben. Er sprach von einem Bericht der mexikanischen Geheimdienste, den *Proceso* veröffentlichte und der genaue Details zu den kriminellen Aktivitäten der ETA in Mexiko lieferte. Darüber hinaus

126 In: ebenda, S. 3662f.

127 In: Martínez, Sanjuana (1994): „‚Mecanismos muy interesantes‘ en la cooperación antiterrorista de los gobiernos mexicano y español“. In: *Proceso*, 13.06.1994 (0919-08).

128 Vgl. Díaz Fernández (2005), S. 287ff., 312 und S. 316f.

129 Vgl. Cortes Generales (1994): „Contestación“ (Sesión núm. 20), 22.06.1994 (V Legislatura, Núm. 249), S. 7519-7523.

beschrieb der Artikel die Einreise von 70 Mitgliedern der ETA unter López Portillo. All diese Daten sollten – so Milián Mestre – die spanische Regierung beunruhigen, vor allem aufgrund der fehlenden Antiterrorkooperation zwischen beiden Ländern. Als Beispiel dafür nannte er das abgelehnte Auslieferungsgesuch von Esteban Murillo (Vgl. dazu V-1.2.). Der *Subsecretario* des MAEC Ezquerra Calvo bestätigte in ähnlicher Weise wie Belloch die Präsenz von ETA in Mexiko. Allerdings betonte er, dass sich der Verdacht, ETA könnte kriminelle Aktivitäten in Mexiko betreiben, nicht bestätigt habe.[130] Auf die Details der erwähnten Medieninformationen ging Ezquerra Calvo nicht ein, woraufhin ihm Milián Mestre Intransparenz vorwarf, welche Medienspekulationen wie in *Proceso* oder *ABC* verursachte.[131]

Aufgrund der beschriebenen innenpolitischen Skandale und die medialen und parlamentarischen Kontroversen um den (internationalen) Antiterrorkampf nahm der Druck auf die Regierung und die Kritik an der PSOE im letzten Regierungsjahr 1995 stark zu.[132] Rücktrittsforderungen waren nicht nur von der Opposition, sondern auch aus der Zivilgesellschaft zu hören.[133] Opposition und Medien werteten jegliche Mißerfolge in der Innen- und Außenpolitik als Schwäche der Regierung. Dadurch wurde laut Barbé die Außenpolitik der spanischen Regierung stark durch interne politische Vorgänge bestimmt. Es entwickelte sich eine außenpolitische Hyperaktivität, um mit dem außenpolitischen Prestige über innenpolitische Skandale hinwegzutäuschen und den Niedergang der Sozialisten zu verdecken.[134]

130 In: ebenda, S. 7521.

131 Vgl. ebenda, S. 7523.

132 Vgl. Barbé, Esther (1995): „Spanien". In: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration, 1994/1995*, Institut für Europäische Politik, Bonn: Europa Union Verlag Bonn, (351-358), S. 352; und Martínez, Sanjuana (1995): „A los casos GAL, Roldán y fondos reservados, se suman ‚los cadáveres de la democracia'. Crecen las pruebas contra el Estado español, y Felipe González gobierna bajo sospecha". In: *Proceso*, 27.03.1995 (0960); und Martínez, Sanjuana (1995): „Comparan en España al PSOE con el PRI, ‚y eso es como un castigo divino'. El ocaso de Felipe González; la gente ya no le cree y el felipismo se desmorona". In: *Proceso*, 07.08.1995 (0979-30).

133 Vgl. Martínez, Sanjuana (1995): „Setenta intelectuales piden la dimisión de Felipe González y elecciones anticipadas. La vida política de España se ha envilecido hasta grados insospechados". In: *Proceso*, 01.05.1995 (0965-32).

134 Vgl. Barbé, S. 356; und Orosz, Adele (2010): *Mehr Europa oder mehr Spanien? Spaniens Europapolitik unter González und Aznar*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, S. 59.

2.1.2. *Agendasetting und issue redefinition im spanischen* win set *(Spa H)*

Im Gegensatz zum spanischen *win set* Spa G, das vor allem durch externe Faktoren bestimmt war, sind es interne Faktoren, welche das *win set* Spa H prägen. Neue Akteure werden in den Aushandlungsprozess involviert, wodurch eine Öffnung des *win set* stattfindet. Die Ausweitung des Kampfes gegen ETA auf Mexiko wird zum Teil der Regierungsagenda, um eine Kooperation ähnlich wie mit Frankreich zu etablieren. Ausschlaggebend für diese neue außenpolitische Zielsetzung sind innenpolitische Entwicklungen: zum einen der Konsensbruch in der Antiterrorpolitik und zum anderen das Ausweiten des Themas in die öffentliche Arena. Beide Punkte setzen die spanische Regierung unter Druck, ihre Politik bezüglich des mexikanischen Exils der ETA zu erklären und außenpolitische Handlungserfolge vorzuweisen. Sich auf die außenpolitische Dimension des ETA-Konfliktes zu konzentrieren, ist aufgrund der guten internationalen Positionierung Spaniens naheliegend, da hier schneller Erfolge zu erwarten sind. Die Außenpolitik kann somit erneut im Sinne einer *Double-edged*-Strategie als externer Stabilisierungsfaktor verstanden werden.

Der Aufbruch des Paktes von *Ajuria Enea* durch die Oppositionspartei PP beendet den etablierten parteiübergreifenden Konsens im Kampf gegen ETA. Folglich wird der Erfolg bzw. Mißerfolg in der Verfolgung der ETA wieder verstärkt zum Gradmesser für die öffentliche Bewertung der Regierungsarbeit. Die zahlreichen Skandale im Innenministerium machen eine Restrukturierung des Ministeriums und eine Revision der Antiterrorpolitik unumgänglich.

Allerdings löst die Restrukturierung des Innenministeriums weder die Regierungskrise noch den Konflikt mit ETA: So führen die personellen Veränderungen und Umstrukturierungen nicht nur zu heftigem Widerstand und internen Streitereien, sondern befeuern noch die Skandale wie im Falle Garzóns und erschweren Dialog- bzw. Verhandlungsversuche mit ETA. Es ergibt sich somit in Spa H ebenfalls keine Option für eine verhandelte Lösung. Polizeiliche Maßnahmen allein reichen aber nach wie vor nicht aus, um ETAs Aktivität zu beenden. Zwar hat sie quantitativ im Vergleich zu den 1980er Jahren nachgelassen, aber übt aufgrund des qualitativen Strategiewechsels hin zur „Sozialisierung des Leids“ einen

stärkeren Effekt auf die Zivilgesellschaft aus. Diese sieht sich-wie im Falle der Zeitung *ABC* oder *Gesto por la Paz*-nun selbst zunehmend als Teil des Kampfes gegen ETA und ergreifen die Initiative bzw. überlassen das Thema nicht länger nur der Regierung.

Das Exil der ETA in Mexiko und die diesbezügliche Außenpolitik der Regierung wird nun erstmals nach Filtrationen durch die Sicherheitsdienste an die Presse in der öffentlichen Arena diskutiert. Es ist nicht abschließend zu klären, inwieweit dies der Initiative einzelner Personen oder ganzer Gruppen der Sicherheitsdienste geschuldet ist. Die Ermunterung des *Secretario del Estado de Seguridad* Rafael Vera gegenüber dem Journalisten, was seine Recherchen in Mexiko betrifft, lässt allerdings vermuten, dass es sich hierbei um eine Agenda der Sicherheitsdienste handelt. Die Weitergabe von Informationen an die mexikanische und spanische Presse ab Frühjahr 1993 kann somit als strategische Kommunikation verstanden werden, um das Thema ETA in Mexiko in die öffentliche Debatte beider Länder zu rücken und die Regierungen zum Handeln zu zwingen. Dabei stellen sie die von der Regierung nach wie vor geduldete Option des Exils als Ausstiegsmöglichkeit aus der Organisation in Frage und fordern explizit die strafrechtliche Verfolgung. Medien wie *ABC* sehen sich jedoch nicht lediglich als Agenten der strategischen Kommunikation, sondern wollen sich selbst als Akteure im Kampf gegen ETA etablieren, indem sie selbständig das Thema recherchieren. Aufgrund einer geteilten Interessenslage fungieren somit die Medien mit Hilfe der Sicherheitsdienste als Agendasetzer in der öffentlichen Debatte. Zwar hat die Regierung selbst im *win set* Spa G ihr *acceptability set* geändert und das Exil nicht länger notwendigerweise als Konfliktlösungsstrategie betrachtet, sondern durchaus um die Option der strafrechtlichen Verfolgung erweitert. Aber nun wird es erstmals öffentlich von staatlicher und zivilgesellschaftlicher Seite sowie Vertretern der Opposition als transnationales, strafrechtliches Problem und Teil des Konfliktes sowie des transnationalen Verbrechens definiert. Es hat somit eine *issue redefinition* stattgefunden, die schließlich zur Verengung des spanischen *win set* führt: Aufgrund der Diskretion des Themas und der fehlenden öffentlichen Debatte bestand in Spa G prinzipiell noch kein Handlungsbedarf bezüglich des Exils in Mexiko. In Spa H hat sich dies nun geändert: Eine lose Koalition aus zivilgesellschaftlichen Akteuren (*ABC*, PP-Abgeordnete) und staatlichen Akteuren (Sicherheitsdienste), welche das ge-

meinsame Interesse verfolgen, auf ETAs Präsenz in Mexiko aufmerksam zu machen und die strafrechtliche Verfolgung durchzusetzen, setzt die Regierung unter Druck, die Außenpolitik bezüglich des Exils der ETA in Mexiko zu verändern. Die spanische Regierung ist somit insbesondere im letzten Regierungsjahr vor der Wahl unter hohem innenpolitischen Druck, Erfolge im Kampf gegen ETA vorzuweisen bzw. einen Politikwechsel in Mexiko noch vor den allgemeinen Parlamentswahlen in Spanien 1996 zu erringen.

2.2. Die Verengung des mexikanischen *win set* (Mex H)

Die innenpolitischen Schwierigkeiten am Ende von Salinas Amtszeit verhindern eine formale Kooperation bzw. eine Änderung des Auslieferungsvertrages mit der spanischen Regierung. Gleichzeitig bewirken genau diese innenpolitischen Schwierigkeiten eine Verschiebung im mexikanischen *win set*. ETA wird zum Teil der Risikoagenda des CISEN und erfährt ebenfalls eine *issue redefinition*. Dadurch kann sich die SeGob erneut als *win set* bestimmender Akteur etablieren, der auf die außenpolitischen Entscheidungen Einfluss nimmt.

2.2.1. *ETA als Teil der innenpolitischen Risikoagenda*

Aufgabe des CISEN zu Beginn der 1990er Jahre war nicht nur das Sammeln und Auswerten von ziviler Intelligenz, sondern auch die Erstellung einer Risikoagenda für die nationale Sicherheit.[135] Das Thema ETA erhielt während der zweiten Hälfte der 1980er Jahre und auch noch zu Beginn der 1990er Jahre keine spezielle Aufmerksamkeit, da die ExilantInnen für die mexikanische Innenpolitik und nationale Sicherheit keine Gefahr darstellten (Vgl. IV-5.2. und V-1.2.). Erst die Explosion eines *zulo*[136] in Nicaragua und die Erhebung des *Ejército Zapatista de Liberación Nacio-*

135 Vgl. Balcázar Villarreal, Manuel I.: „La inteligencia civil en México“, in: Swenson, Russell George; Lemozy, Susana C. (Hrsg.) (2009): *Democratización de la función de inteligencia. El nexo de la cultura nacional y la inteligencia estratégica*. Washington, DC: National Defense Intelligence College, Center for Strategic Intelligence Research (45-68), S. 59.

136 Zulo ist das baskische Wort für Loch. Gemeint ist damit ein Versteck.

nal (EZLN) in Chiapas hätten ETA in Mexiko zum Teil der Risikoagenda des CISEN gemacht, wie ein ehemaliger Mitarbeiter erklärte.[137]

Am 23.05.1993 gab es in Managua, Nicaragua, eine Explosion in einer Werkstatt. Dort fanden sich zahlreiche Waffen sowie Dokumente zu reichen mexikanischen UnternehmerInnen, welche potentielle Entführungsopfer sein könnten.[138] Besitzer der Werkstatt war das ETA-Mitglied Eusebio Arzallus Tapia, „Paticorto". Ein Exilant der ETA in Mexiko bestätigte zwar, dass es ein Versteck der ETA war, aber sowohl die Waffen als auch die Dokumentation hätten der salvadorenischen FPL gehört. Seiner Aussage zufolge habe ETA mit den Entführungen nichts zu tun gehabt, da eine kriminelle Aktivität der ETA in Mexiko ihren Aufenthalt im Land in Gefahr gebracht hätte.[139]

Inwieweit dies zutraf, war nicht abschließend zu klären. Allerdings habe laut eines ehemaligen Mitarbeiters des CISEN dieses Ereignis die mexikanischen Autoritäten dazu veranlasst, sich genauer mit ETA zu beschäftigen.[140] Das Thema sei zu dem Zeitpunkt in Mexiko überhaupt nicht präsent gewesen, weshalb sich die Sicherheitsdienste zunächst über ETA hätten informieren müssen. Als dann im Januar 1994 die Zapatisten den Aufstand begannen, habe es laut dem Interviewten verschiedene spanische und internationale Organisationen mit Verbindungen zu den Zapatisten gegeben. Daher sei die Präsenz verschiedener Gruppen in Mexiko-darunter ETA-zum Teil der Risikoagenda geworden. Es sei überprüft worden, welche Gruppen in Mexiko waren und welchen Einfluss sie auf den Chiapaskonflikt hätten nehmen können.

Beide Ereignisse erregten das öffentliche und mediale Interesse. Zahlreiche Presseartikel berichteten von der Explosion in Managua, von ETAs vermuteter krimineller Aktivität in Mexiko, von den Entwicklungen in Chiapas und einer möglichen Beteiligung der ETA.[141] Auch wenn keine

---

137 Vgl. Interview Nummer 31.

138 Vgl. Domínguez Iribarren (2010), S. 39ff.; und Zuloaga, J. M.; Olave, C. (1993): „ETA dirigía desde Nicaragua la red de secuestros y chantajes en México". In: *ABC*, 11.06.1993, S. 31; und *ABC* (1993): „Policías mexicanos investigan en Nicaragua la participación de etarras en secuestros". In: *ABC*, 10.06.1993, S. 31; und Interview Nummer 25.

139 Vgl. Interview Nummer 25.

140 Vgl. Interview Nummer 31.

141 Vgl. Aguilar Camín, Héctor (1994): „La paz armada del subcomandante Marcos". In: *Proceso* 927, 08.08.1994; und Aguilar Camín, Héctor (1994): „El umbral invisible". In: *Proceso*, 03.10.1994 (0935-28); und Alvarado, Juan Manuel (1994): „Entrevista/Miguel Ángel Godínez. Respeta Ejército derechos humanos". In: *Reforma*, 14.02.1994; und Cabildo, Miguel (1993): „México: 500 secuestros, 150 ‚secuestrables' y 150 etarras al acecho". In: *Proceso*, 07.06.1993 (0866-15); und Carroll, Paul B. (1994): „¿Será el

Details in den Artikeln genannt wurden, erzeugten sie den Verdacht einer kriminellen Aktivität der ETA in Mexiko. Doch nicht nur die mexikanische Presse beschäftigte das Thema. Vor allem die spanische Zeitung *ABC* begann Rechercheeisen nach Mexiko und veröffentlichte Einzelheiten zu den ExilantInnen (Vgl. V-2.1.). In einigen Artikeln wurde explizit auf die Rolle von Yon de Luisa Saseta und Raúl Villareal Cueva als Helfer und Anlaufpunkt für ETA-Mitglieder hingewiesen sowie Adressen von Wohn- und Arbeitsstätten genannt.[142] Laut eines Nahestehenden von Yon de Luisa habe es diese Anklage („señalamiento") auch innerhalb der rechtskonservativen spanischen Gemeinde gegeben.[143] Die baskische Gemeinde, vor allem das *Centro Vasco* seien laut des *ABC*-Journalisten weder auskunftsfreudig noch bereit gewesen, ETAs Präsenz öffentlich zu denunzieren, wofür er die ideologische Nähe des baskischen Nationalismus verantwortlich machte.[144] Auch von staatlicher Seite habe er kaum Auskünfte zum Thema erhalten. Deshalb habe er vor Ort eigenständig die Informationen überprüft, wie er im Interview schilderte:

> „[...] bueno lo de los teléfonos [...] es que lo de México era tremendo. Entonces eh queríamos, yo quería localizar a un etarra que vivía por ahí por un barrio en las afueras y tal. Y yo había contratado a un chófer para que me llevara [...]. El tío me llevaba me traía, me traia me llevaba y tal. [...] ‚Pues me pasa esto y tal'. ‚Jo, entonces ¿cómo se llama?' Y tal. [...] Fuimos a la central de teléfonos los dos. Hm. Y ahí el teléfono no lo paga nadie. No lo pagaba nadie. Enton-

mismo grupo en secuestros de ejecutivo de tiendas y de banqueros?". In: *Reforma*, 27.04.1994; und Estrada, Nora Alicia (1994): „Estaba Harp Helú en lista de ETA". In: *Reforma*, 16.03.1994; und Estrada, Nora Alicia (1994): „Cumplen plan de secuestros". In: *Reforma*, 18.03.1994; und Cobián, Felipe (1994): „Tal como deseaba, Karime Fernández nunca olvidará su fiesta de 15 años". In: *Proceso*, 20.06.1994 (0920-25); Cruz, Osiel (1994): „Reactiva la industria de la Seguridad". In: *Reforma*, 03.06.1994; und Valdés, Miguel Ángel (1994): „Apoyan separatistas vascos al EZLN". In: *Reforma*, 11.01.1994; und Martínez, Sanjuana (1994): „Empresarios españoles con intereses en México, atemorizados". In: *Proceso*, 02.05.1994 (0913-07); und Martínez, Sanjuana (1994): „El secuestro de Harp Helu, al estilo de ETA". In: *Proceso*, 21.03.1994 (0907-16); und Trejo, Amparo (1994): „Figuraba en lista de ETA padre de Moreno". In: *Reforma*, 26.04.1994; Trejo, Amparo (1994): „Libre, por fin, después de 106 días". In: *Reforma*, 29.06.1994; Valdés, Miguel Ángel (1994): „Confirman vínculos ETA-OLP-zapatistas. Viajaron a Chiapas 200 etarras para entrenar a rebeldes". In: *Reforma*, 08.08.1994, S. 6. Online verfügbar unter http://132.248.77.17/SANCHEZ/REF0619940808.HTML, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

142 Vgl. Zuloaga, J. M. (1994): „Dos industriales mexicanos, en el comité de acogida de etarras que huyen a auel país". In: *ABC*, 12.09.1994, S. 24-25, zuletzt geprüft am 20.12.2014; und Zuloaga, J. M. (1993): „La mafia etarra se ha establecido en México, con empresas tapadera para el terrorismo internacional". In: *ABC*, 28.12.1993, S. 19.

143 Vgl. Interview Nummer 49.

144 Vgl. Interview Nummer 91, Minute 21:24-24:12.

ces nos ponemos en el mostrador y ‚Venimos a pagar la factura de este señor'. ‚Ehem'. Peeeh, el señor tardó exactamente, debía cuatro facturas, las tuve que pagar sabes. No sé cuántos pesos fueron, creo que todavía conservo alguna, una copia, sí. Y venían sus llamadas a España y todo. Y localizamos su dirección de eso. Porque es que es, es increíble."[145]

Die gesammelten Informationen veröffentlichte *ABC*, um die Situation zu denunzieren (Vgl. V-2.1.). Daraufhin forderte die spanische AVT ebenfalls öffentlich Mexikos Kollaboration im Kampf gegen ETA in einem Interview mit *Proceso*.[146] In Mexiko erzeugten die Veröffentlichungen in *ABC* und Bellochs Aussagen vor dem Kongress (Vgl. V-2.1.) ebenfalls Resonanz in der mexikanischen Presse.[147] Laut eines in Mexiko ansässigen baskischen Akademikers hätten die Veröffentlichungen in *ABC* vor allem die ExilantInnen beunruhigt.[148] Viele seien geflohen oder aber nicht mehr ins *Centro Vasco* gegangen.

Von Regierungsseite erzeugten diese Medienberichte eine Gegenreaktion: Die SeGob leugnete Ende 1993 in einem offiziellen Statement die Existenz eines mafiösen Netzwerkes der ETA in Mexiko.[149] Zwar bestätigte die SeGob informelle Gespräche mit dem Journalisten, die Artikel seien jedoch „amarillismo" und Spekulationen des Autors, um die Regierungen zum Handeln zu drängen. Sie widersprachen der Behauptung, ETA würde Firmen zur Finanzierung eines internationalen Terrorismus betreiben und in mexikanische Entführungsfälle verwickelt sein. Gegenüber *ABC* bezeichneten sie die ExilantInnen als perfekt integrierte Personen, die kontrolliert wären und keiner terroristischen Tätigkeit nachgingen.[150] Sie verwiesen auf die Petition Spaniens als Grund für die Präsenz der ETA in Mexiko, verurteilten jedoch den Terrorismus und verbaten jegliche politische Aktivität durch ETA-Mitglieder in Mexiko:

145 In: Interview Nummer 91, Minute 39:40-41:30.

146 Martínez, Sanjuana (1994): „No entiendo cómo México alberga terroristas y pide a España ayuda para investigar nexos entre la ETA y el EZLN: Antonio Corredor". In: *Proceso*, 20.06.1994 (0920-28).

147 Vgl. Reforma (1993): „Establecerían ‚etarras, base operativa en México". In: *Reforma*, 29.12.1993; und Valdés, Miguel Ángel (1994): „Advierte Ministro español estaría ETA en México". In: *Reforma*, 19.05.1994; und Valdés, Miguel Ángel (1994): „Destaca diario *ABC* secuestro de Harp Helú". In: *Reforma*, 17.03.1994.

148 Vgl. Interview Nummer 19.

149 Vgl. Irizar, Guadalupe (1993): „Niega Gobernación acción de grupo etarra en México". In: *Reforma*, 30.12.1993.

150 Vgl. Zuloaga, J. M. (1993): „La mafia etarra se ha establecido en México, con empresas tapadera para el terrorismo internacional". In: *ABC*, 28.12.1993, S. 19.

„En este punto, la misma fuente fue contundente al expresar la condena de México de todo tipo de terrorismo y asegurar que si llega a demostrarse que algunos de los etarras ‚participan en actividades políticas, lo que está expresamente prohibido por nuestra legislación, o en actividades violentas, se les aplicaran las medidas adecuadas que pueden llegar a la expulsión.' ‚México condena el terrorismo internacional y lo combate, y no vamos a admitir que grupos extranjeros realicen actividades políticas o violentas.'"[151]

Im Gegensatz zur SeGob schloss der mexikanische Botschafter in Spanien Ignacio Pichardo Pagaza eine kriminelle Aktivität der ETA in Mexiko nicht aus.[152] In gleicher Weise äußerte sich der CISEN in einem Bericht, den *Proceso* veröffentlichte.[153] Der *Procurador General de la República* Diego Valadés Ríos (Januar-Mai 1994) bestritt hingegen eine kriminelle Aktivität der ETA in Mexiko.[154]

Inwieweit ETA tatsächlich mit dem EZLN kooperierte oder nicht, war nicht abschließend zu klären. Es scheint jedoch eher unwahrscheinlich, da die mexikanische Regierung verschiedene AusländerInnen auswies, die sich nach Chiapas begeben hatten, um die Zapatisten zu unterstützen.[155] In dem Zusammenhang gab es allerdings weder Verhaftungen noch Ausweisungen von ETA-Mitgliedern, die sicherlich stattgefunden hätten, wenn ihnen Verbindungen zum EZLN nachgewiesen worden wären. Mitglieder von *Askapena*[156], einer linksnationalistischen

151 In: ebenda.

152 Vgl. Medina, Julieta (1994): „Aceptan que la ETA operaría en México". In: *Reforma*, 06.01.1994.

153 Proceso (1994): „Informe de la ‚rama de contrainteligencia 0-047' del Centro de Investigación y Seguridad Nacional". In: *Proceso*, 11.06.1994. Online verfügbar unter http://www.proceso.com.mx/165540/informe-de-la-rama-de-contrainteligencia-0-047-del-centro-de-investigacion-y-seguridad-nacional, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

154 Vgl. Maza, Enrique (1994): „‚No es inconstitucional', dice el procurador de la República. Compara Diego Valadés a la Coordinación de Farell con el Consejo Nacional de Seguridad estadunidense". In: *Proceso*, 09.05.1994 (0914-17); und Sánchez, José Luis (1994): „Niega PGR presencia de la ETA". In: *Reforma*, 02.05.1994; und Trejo, Amparo; Gasca, Armando (1994): „Aplicará PGR mano dura". In: *Reforma*, 27.04.1994.

155 Vgl. Snarr, Michael T. (2002): „Mexico: Balancing Sovereignty and Interdependence". In: Beasley, Ryan K. (Hrsg.): *Foreign policy in comparative perspective. Domestic and international influences on state behavior*. Washington, D.C.: CQ Press, (302–320), S. 315f.

156 Askapena nennt sich selbst internationalistischer Organismus des Baskenlandes (*Euskal Herriko erakunde internazionalista*). Vgl. Askapena: *Askapena*. Online verfügbar unter http://askapena.eus/, zuletzt geprüft am 12.06.2019. Die Internationalen Brigaden von Askapena verbreiten international die Ziele des *Movimiento de Liberación Nacional Vasco* (MNLV). Bei der Erhebung der Zapatisten wurden Brigadisten von *Askapena* nach Chiapas geschickt. Als Teil des MNLV wurde Askapena Verbindungen zu HB und ETA vorgeworfen. Vgl. La Vanguardia (2010): „Askapena, el organismo internacionalista ‚entroncado en el

baskischen Organisation, welche extra nach Mexiko reisten, um vor Ort die politische Lage zu dokumentieren, wurden allerdings ausgewiesen.[157] Laut eines interviewten Basken in Mexiko habe nicht nur *Askapena* Unterstützung für die Zapatisten gezeigt, sondern viele Basken seien dem Aufruf nach internationaler Unterstützung der Zapatisten gefolgt und nach Mexiko gereist.[158] Anderen Interviewten zufolge habe diese Präsenz von Basken in Chiapas schließlich zu der Vermutung geführt, dass es Personen mit Verbindungen zur ETA sein könnten.[159]

Unabhängig von ETAs möglicher Beteiligung stellte die Erhebung der Zapatisten für Mexiko eine innenpolitische Krise dar. Salinas neoliberales Projekt schien darüber hinaus am Ende seiner Amtszeit nicht von Erfolg gekrönt zu sein.[160] Mexiko befand sich erneut in einer Wirtschaftskrise, die Ende 1994 zur Abwertung des Peso führte. Gleichzeitig sorgten hohe Auslandsschulden, soziale Ungleichheit sowie die Zunahme der Armut und Arbeitslosigkeit für ein düsteres Panorama. 1994 war darüber hinaus Wahljahr, das durch die Ermordung des PRI-Präsidentschaftskandidaten Luis Donaldo Colosio im März überschattet wurde.[161] Laut eines ehemaligen Mitarbeiters des spanischen Außenministeriums hätten die Unterzeichnung des Freihandelsvertrages und die innenpolitische Krise in Mexiko sämtliche außenpolitische Beziehungen und Aktivitäten auf Eis gelegt.[162] Aus diesem Grunde hatte die versprochene Kooperation mit Spanien beim Thema ETA (Vgl. V-1.3.) für die mexikanische Regierung zu diesem Zeitpunkt keine Priorität: Vielmehr sei laut Aussage eines ehemaligen Mitarbeiters des

---

MNLV'". In: *La Vanguardia*, 28.09.2010. Online verfügbar unter https://www.lavanguardia.com/politica/20100928/54013802224/askapena-el-organismo-internacionalista-entroncado-en-el-mlnv.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

157 Vgl. Martínez, Sanjuana (1994): „Hacían un ‚turismo vivo' y observarían las elecciones. Para los vascos de Askapena, fue un honor que los expulsara ‚la dictadura priísta'". In: *Proceso*, 22.08.1994 (0929-29).

158 Vgl. Aussage eines in Mexiko ansässigen baskischen Aktivisten und Unterstützers der ExilantInnen in einem Interview mit der Autorin am 19.08.2015, Interview Nummer 17.

159 Vgl. Interview Nummer 19; und Aussage eines Journalisten von *Proceso* im Interview mit der Autorin am 05.10.2015, Interview Nummer 28.

160 Vgl. Piñeyro, José Luis (1994): „La seguridad nacional con Salinas de Gortari". In: *Foro Internacional* XXXIV-4 (138), (754-772), S. 768ff.

161 Vgl. Covarrubias Velasco, Ana; Torres Ramírez, Blanca (2010): *Cambio de siglo. La política exterior de la apertura económica y política*. 1. Aufl. México, D.F.: El Colegio de México (México y el mundo, historia de sus relaciones exteriores/Blanca Torres, coordinadora general de la obra ; T. 9), S. 66.

162 Vgl. Aussage eines Mitarbeiters des MAEC im Interview mit der Autorin am 05.10.2016, Interview Nummer 99, Minute 1:04-4:14.

CISEN ein Politikwechsel sogar mit Sorge betrachtet worden, da Repressalien in Form von Anschlägen von Seiten der ETA befürchtet wurden.[163]

2.2.2. *Issue redefinition im mexikanischen* win set *(Mex H)*

Das mexikanische *win set* öffnet sich an dieser Stelle noch einmal für neue Akteure. Ähnlich wie im spanischen *win set* Spa H beginnt die Presse das Thema in die öffentliche Debatte zu bringen. Dort wird das Thema erstmals als innenpolitische Bedrohung definiert, da über mögliche kriminelle Aktivitäten in Mexiko spekuliert wird. Obwohl an keiner Stelle tatsächliche Beweise genannt werden, Verhaftungen oder Anklagen erfolgen, hat die mediale Berichterstattung den Effekt, dass sie die Wahrnehmung der ETA in Mexiko beeinflussen. Die Idee der „Befreiungsorganisation", deren Mitglieder in Mexiko Asyl suchen, wandelt sich zunehmend in die Wahrnehmung eines internationalen kriminellen Netzwerkes. Der mexikanische Geheimdienst CISEN betrachtet ETA aufgrund der beschriebenen Ereignisse ebenfalls fortan als mögliches innenpolitisches Problem und hat ein erhöhtes Interesse an der Überwachung und Kontrolle des Exils. Es hat also an dieser Stelle wie auch im spanischen *win set* Spa H eine *issue redefinition* stattgefunden. ETA wird nicht länger allein als nationales Konfliktthema in Spanien verstanden, sondern als potentielle Gefahr für die nationale Sicherheit Mexikos bzw. als internationale Bedrohung. Die öffentliche *issue redefinition* wird dabei vor allem extern durch die Berichte von *ABC* initiiert, fällt jedoch aufgrund der innenpolitischen Situation in Mexiko auf fruchtbaren Boden. Über die transnationale Rezeption der Recherchen wird *ABC* somit zum transnationalen Akteur und nimmt Einfluss auf das mexikanische *win set*. Es handelt sich hierbei nicht um eine transnationale Allianz oder ein transnationales Medien-Netzwerk, da die Akteure nicht ziel- und handlungsorientiert an der gleichen Agenda arbeiten. Dennoch verdeutlicht es, dass die spanische Presse in Mexiko durchaus ein *win set* bestimmender Faktor sein kann, auch wenn die Veröffentlichungen in *ABC* ursprünglich nur darauf abzielten, die spanische Regierung zum Handeln zu drängen.

---

163 Vgl. Aussage von zwei ehemaligen Mitarbeitern des Cisen in einem Interview mit der Autorin am 27.04.2016, Interview Nummer 48.

Durch die stärkere Kontrolle des Exils durch die SeGob und die mediale Berichterstattung wird das mexikanische *win set* verengt, weil die erhöhte Aufmerksamkeit auf die ExilantInnen und deren UnterstützerInnen die Handlungsfreiheit einschränkt und sie erstmals aus der Diskretion in die Öffentlichkeit rückt.

Während jedoch im spanischen *win set* eine Koalition aus zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren entsteht, welche die Regierung zum Handeln drängen, geschieht dies in Mexiko nicht. Es bildet sich keine Koalition für einen Politikwechsel, was der viel geringeren Wichtigkeit des Themas in Mexiko geschuldet ist. ETA in Spanien stellt einer der wichtigsten Themen der politischen Agenda dar, für Mexiko hat es kaum Relevanz – vor allem in Anbetracht der ökonomischen und politischen Krise des Jahres 1994. Die Berichterstattung der Medien setzt die Regierung zwar unter Druck, die Präsenz der ETA in Mexiko zu erklären, aber im *win set* ergibt sich keine zwingende Notwendigkeit für einen Politikwechsel. Die Regierung ist im Gegenteil sogar bemüht, keine Notwendigkeit aufkommen zu lassen. Denn obwohl die SeGob inoffiziell ETA als Teil der Risikoagenda analysiert, bemühen sich die Autoritäten, offiziell kriminelle Aktivitäten der ETA in Mexiko zu dementieren und die Angelegenheit nicht zum Thema werden zu lassen. Auffällig ist, dass die mexikanische Regierung erstmals die ursprünglich geforderte Diskretion selbst missachtet und *ABC* gegenüber die spanische Petition zur Aufnahme der ETA erwähnt. In ihrer Stellungnahme wird deutlich, dass sich der Umgang mit dem Exil nach wie vor nicht ändert: Als Ausstiegsoption aus der Organisation wird es geduldet und entspricht damit teilweise dem spanischen *win set*. Gleichzeitig macht die mexikanische Regierung in ihrer Stellungnahme deutlich, dass sie keine politischen oder gewaltätigen Aktivitäten der ETA in Mexiko duldet. Dies kann als deutliche Warnung an die ExilantInnen verstanden werden.

Trotz der mündlichen Zusage zur Änderung der Auslieferungspraxis (Vgl. V-1.3.), ergibt sich an dieser Stelle keine Änderung der Politik. Es bestehen also Diskrepanzen im *win set* zwischen dem informellen Kooperationsversprechen und dem praktischen, formalen Verweigern des Politikwechsels.

2.3. Spaniens Versuch einer Ausweitung des mexikanischen *win set*

Die spanische Regierung versucht offensiv das mexikanische *win set* zu restrukturieren und sowohl einen Wahrnehmungswechsel der ETA als auch eine Änderung des bestehenden Auslieferungsvertrages zu erwirken. Im mexikanischen *win set* ergibt sich zwar während des letzten Regierungsjahres von Salinas keine Option für die formale Durchsetzung des Politikwechsels, aber durchaus die Option geheimdienstlicher Kooperation aufgrund von gemeinsamen Sicherheitsinteressen.

2.3.1. *Spaniens außenpolitische Offensive*

Wie unter V-2.1. beschrieben, hatte sich die spanische Regierung das Ziel gesetzt, in Mexiko eine ähnliche Anti-ETA-Kooperation wie mit Frankreich zu etablieren. Dies versuchte sie auf verschiedenen Wegen zu erreichen. Trotz des gescheiterten Auslieferungsgesuches im Falle von Esteban Murillo sandte sie weitere Auslieferungsgesuche an die mexikanischen Autoritäten.[164] Diese seien jedoch laut eines ehemaligen Mitarbeiters des MAEC von den mexikanischen Autoritäten nicht entsprechend bearbeitet worden, als er 1993 die Gesuche überbrachte:

> „[...] las primeras solicitudes de extradición [...] reciben una atención gelida por parte de los mexicanos. Hay un subsecretario, bueno, la estructura de la gestión diplomática allí es que la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene varios subsecretarios, cada uno de ellos ocupa un área. [...] Y el que yo tenía entonces, era un hombre mayor del PRI, desde antes de tener la idea de entrar en política, pero claro, un priista, uno de estos de poder [...]. Y le llevo una nota verbal, al principio no me la quiere ni aceptar, porque según ‚estas cosas no se hacen así [...] tenemos que ir por otro camino'. ‚¿Otro camino? ¿Usted sabe lo que ha hecho

164 Zwei weitere Gesuche zu ETA-Mitgliedern (vom 19.07.1993 und vom 29.04.1994) sind in den Akten zu den Verhandlungen zum Auslieferungsvertrag der SRE dokumentiert. Ob es noch mehr gab, ist nicht abschließend geklärt, da darüber keine Auskunft von den zuständigen Behörden erteilt wird. Vgl. Consultoría Jurídica (Januar 1978-Mai 1995): *Tratado de Extradición entre México y el Reino Unido de España*. Secretaría de Relaciones Exteriores, CJA-1583-2 (1ª) ; CJA/350(MEX-ESP)/37581 TRATADO DE EXTRADICION MEXICO-ESPAÑA, 1978.-Documentos relativos... No. de Expediente: 37581. In: Tratados, zuletzt geprüft am 07.10.2015.

este señor y de qué se le acusa? Ahí está, los que hay detrás'. ‚No, pero es que…'. Bueno, ellos no estaban dispuestos. […] no estaban dispuestos a romper con su sacrosanta idea del asilo, mejor con su forma de interpretar el asilo político […] y para un sector del PRI de los viejos revolucionarios históricos la ETA tenía todo el derecho a hacer lo que fuera por conseguir un Euskadi independiente. […] bueno, el me dice que no me acepta la nota. Luego al final le digo, ‚secretario, yo tengo que dejar la nota. Si no, te la voy a mandar por correo'. Dice ‚Bueno, déjamela aquí y tal, ya veremos'. No hizo absolutamente nada."[165]

Die Akten der SRE bestätigten die Schwierigkeiten des Interviewten. So reichte die spanische Regierung zwei Auslieferungsgesuche ein: Zum einen bat sie am 19.07.1993 um die Auslieferung von Miguel Ángel Gracia Pingarrón.[166] Erst knapp ein Jahr später, am 24.06.1994 wurde der Haftbefehl zur Festnahme ausgestellt. Gleichzeitig wurde mehr Information zur Lokalisierung des Gesuchten von den spanischen Autoritäten erbeten. Letzlich wurde er weder festgenommen noch ausgeliefert. Ein weiteres Gesuch vom 29.04.1994 betraf Lázaro Galarza Larayoz. Dessen Haftbefehl wurde schon kurz darauf am 07.05.1994 ausgestellt, ebenfalls mit der Bitte, genauere Daten zur Lokalisierung des Beschuldigten zu schicken. Letztlich wurde Galarza jedoch erst am 30.05.2000 festgenommen.[167] Eine Auslieferung wurde im Juli 2001 von den mexikanischen Richtern abgelehnt.

Da der formale Weg der Auslieferung nicht zum Erfolg führte, drängte die spanische Regierung fortan auf eine Änderung des bestehenden Auslieferungsvertrages. Laut Sánchez Andrés/Pérez Herrero habe die spanische Regierung schon seit Wiederherstellung der diplomatischen Beziehungen auf eine Vertragsänderung gedrängt, die verhindern würde, dass Mexiko zum „santuario" der ETA würde.[168] In den Archivdokumenten der SRE finden sich jedoch darauf keinerlei Hinweise. Vielmehr entsprach der Vertrag von 1978 mit der Klausel des politischen Deliktes den zu diesem Zeitpunkt üblichen Auslieferungsverträgen.[169] Ein for-

---

165 In: Interview Nummer 99, Minute 28:17-31:42.

166 Vgl. Consultoría Jurídica (Januar 1978 - Mai 1995).

167 Vgl. El País (2001): „La justicia mexicana deniega la extradición del etarra Galarza". In: *El País*, 05.07.2001. Online verfügbar unter https://elpais.com/diario/2001/07/05/espana/994284049_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

168 Vgl. Sánchez Andrés; Pérez Herrero (o.A.), S. 48ff.

169 Des Weiteren muss bedacht werden, dass die Klausel zum politischen Delikt aufgrund des großen spanischen republikanischen Exils in Mexiko naheliegend ist, da Mexiko kein Interesse an einer Auslieferung des republikanischen Exils hatte. Wie die empirischen Befunde nahelegen (Vgl. IV), hatte die

maler Änderungswunsch wurde schließlich erst im Oktober 1993 durch Belloch bei einem ersten Kontakt mit dem *Procurador General de la República* – zum damaligen Zeitpunkt Jorge Carpizo Mc Gregor – geäußert.[170] Daraufhin begannen die konkreten Verhandlungen.

DIE VERHANDLUNGEN ZUM AUSLIEFERUNGSVERTRAG (TEIL I)

Zum Auftakt schickte die spanische Regierung am 03.11.1993 den neuen Vertragsentwurf an den *Subprocurador de la República*, Antonio García Torres, und am 08.11.1993 an die SRE.[171]Dieser Entwurf sah drei Änderungen vor:

1) Artikel 4 des bestehenden Vertrages schloss Auslieferungen aufgrund von politischen Delikten aus, es sei denn es handelte sich um einen tödlichen Anschlag auf die Regierung oder deren Familienmitglieder. Der spanische Vorschlag sah Folgendes vor:

> „No se concederá la extradición por delitos considerados como políticos o conexos con delitos de esta naturaleza. La mera alegación de un fin o motivo político en la comisión de un delito no le calificará por si mismo como un delito de carácter político. A los efectos de este Tratado, en ningún caso se considerarán delitos políticos:
> - El atentado contra la vida de un Jefe de Estado o de Gobierno o de un miembro de su familia.
> - Los delitos comprendidos en tratados multilaterales que impongan a las Partes, en caso de no conceder la extradición, someter el asunto a sus propias autoridades judiciales.
> - Los actos de terrorismo.“[172]

spanische Regierung in den 1980er Jahren kein Interesse daran, die Auslieferung von ETA-Mitgliedern aus Mexiko zu erwirken.

170 Vgl. Congreso de los Diputados (1995): „Del diputado Don Luis Alberto Aguiriano Fornies, del Grupo Socialista del Congreso, que formula al gobierno: ¿Cuál es el contenido y consecuencias del reciente acuerdo suscrito con las autoridades mejicanas por el que se modifica el vigente Convenio de Extradición con dicho país?“. (Número de expediente 180/001291). Sesión Plenaria núm. 157. Unter Mitarbeit von Pleno y Diputación Permanente. Hg. v. Cortes Generales. V Legislatura (Diario de Sesiones del congreso de los Diputados, 159).

171 Vgl. Consultoría Jurídica (Januar 1978-Mai 1995).

172 In: ebenda.

Demnach reichte es nicht mehr aus, dass der Beschuldigte politische Gründe für seine Tat angab, damit sie als politisches Delikt eingestuft wurde. Terrorismus wurde zudem generell von den politischen Delikten ausgeschlossen.

2) Artikel 7 des ursprünglichen Vertrages sah die Möglichkeit vor, dass jeder Staat eine Auslieferung ablehnen konnte, wenn es sich um die eigenen BürgerInnen handelte. Allerdings verpflichteten sich die Vertragsparteien dazu, im Falle einer Ablehnung die Beschuldigten selbst vor Gericht zu stellen, falls dies aufgrund der Straftat möglich war. Der Vorschlag der spanischen Regierung sah eine Ergänzung vor, die ein gleiches Verfahren auch für „refugiados" und „asilados" verpflichtend machte.[173]

3) Artikel 15b des 1978 unterzeichneten Auslieferungsvertrages lautete wie folgt:

> „Con la solicitud de extradición se enviará; [...]
> b) original o copia auténtica de sentencia condenatoria, orden de aprehensión, auto de prisión o cualquier otra resolución judicial que tenga la misma fuerza según la legislación de la Parte requirente y de la que se desprenda la existencia del delito y los indicios racionales de su comisión por el reclamado."[174]

Der neue spanische Entwurf strich den letzten Teil des Satzes „y de la que se desprenda la existencia del delito y los indicios racionales de su comisión por el reclamado".[175] Dadurch wären die Vertragspartner nicht mehr gezwungen gewesen, eindeutige Beweise für die Schuld des Beschuldigten zu liefern.

173 In: ebenda.

174 In: Presidente de Estados Unidos Mexicanos; El Rey de España (11.1978): *Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España.* In: Noticias Jurídicas, Online verfügbar unter: http://noticias.juridicas.combase_datos/Penal/ir140380-je.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019, Artikel 15.

175 In: Consultoría Jurídica (Januar 1978-Mai 1995).

Laut eines ehemaligen Mitarbeiters der SRE und Beteiligten an den Verhandlungen habe sich die „alte Garde“ der SRE anfangs geweigert, den Vorschlag zu verhandeln.[176]
Die PGR bearbeitete den Vorschlag hingegen umgehend. So äußerte sich der Generaldirektor für internationale legale Angelegenheiten der PGR, Oscar González, in einem Brief an Antonio Torres García bezüglich der geforderten Veränderungen am 05.11.1993:

> „En el renglón de Delitos Políticos, el Gobierno Español propone que los actos de terrorismo que atentan contra la vida de las personas, no sean cosiderados como delitos de esa índole, tal propuesta resulta lógica y congruente sobre todo si se toma en cuenta que uno de los principales problemas que sufre ese país son los actos de terrorismo realizados por la ETA.“[177]

Am 28.12.1993 schrieb er ihm erneut und stimmte den Änderungsvorschlägen bezüglich des Themas Terrorismus zu.[178]Kurz darauf wandte sich dann der *Procurador General de la República* Jorge Carpizo Mc Gregor an den spanischen Außenminister Fernando Solana, um seine Zustimmung zu den Veränderungen kundzutun. Im Gegensatz zur PGR leitete die SRE erst zwei Monate später am 13.01.1994 den Vorschlag an den *Consultor Jurídico* Luis Miguel Díaz González der SRE weiter. Am 07.02.1994 schickte der Generalkonsul der spanischen Botschaft Genardo Zaldívar Miquelarena an den *Subprocurador jurídico* der PGR, Ricardo Franco Guzmán, verschiedene Auslieferungsverträge, die Spanien mit Staaten wie Chile, Venezuela, Dominikanische Republik, Bolivien, Costa Rica, Peru, Ecuador, Brasilien und Argentinien geschlossen hatte. In all diesen Verträgen war der Artikel 15b gemäß dem spanischen Entwurf geändert worden. Schließlich reisten vom 11.03.1994 -16.03.1994 Ricardo Franco Guzmán und Oscar González nach Madrid, um die Einzelheiten der Vertragsänderung zu verhandeln. Begleitet wurden sie von dem Minister der SRE Francisco del Río. Sie trafen sich mit dem *Secretario General Técnico* des Justizministeriums und der *Subsecretaría de Justicia*, um über eine Veränderung des Auslieferungsantrages und die ausstehenden Auslieferungsfälle gemeinsam zu beraten.

176 Vgl. Aussage eines Juristen und ehemaligen Mitarbeiters der SRE in einem Interview mit der Autorin am 18.11.2015, Interview Nummer 43.

177 In: Consultoría Jurídica (Januar 1978-Mai 1995).

178 Vgl. ebenda.

In ihrem abschließenden Bericht äußerte sich die *Subprocuraduría* der PGR zu allen drei Änderungsvorschlägen und den Diskussionen darum. So habe Spanien den Versuch der Entpolitisierung von Terrorismus mit Hinweis auf die aktuellen Entwicklungen im europäischen und internationalen Recht sowie in ihren eigenen bilateralen Verträgen mit anderen Ländern gerechtfertigt. Laut Bericht seien verschiedene Optionen für Artikel 4 verhandelt worden, darunter auch eine Version, die genau die verschiedenen Akte von Terrorismus aufzählte, wobei sich letztlich die spanische und die mexikanische Version kaum unterschieden. Die spanische Delegation sei sogar bereit gewesen, jegliche Möglichkeit eines politischen Deliktes aus dem Vertrag zu streichen, was die mexikanische Delegation jedoch als zu radikal ablehnte. Stattdessen stimmten sie einem Kompromiss zu, der sämtliche Akte von Terrorismus aufzählte, welche entpolitisert werden sollten und der in etwa dem spanischen Entwurf entsprach.[179]

Zum zweiten Punkt der Auslieferung von „refugiados" und „asilados" habe die spanische Delegation den Änderungsvorschlag mit dem Hinweis darauf erklärt, Straflosigkeit vermeiden zu wollen. Obwohl bei der Nicht Auslieferung von eigenen StaatsbürgerInnen Vorsatz galt, dass der nicht ausliefernde Staat über die Person selbst Gericht halten musste, war dies beim bestehenden Vertrag nicht der Fall, wenn es sich um „refugiados" oder „asilados" handelte. Die spanische Delegation wünschte daher die Ergänzung. Zwar verwies die mexikanische Delegation darauf, dass es sich bei „refugiados" und „asilados" in erster Linie um politische Delikte handelte, hatte jedoch nichts gegen die Ergänzung des Artikels einzuwenden.

Die größten Differenzen ergaben sich beim dritten Punkt, da dort die Interpretation des Artikels 15b unterschiedlich ausfiel. Während die spa nische Delegation das Einreichen der Beweise lediglich als externe formale Kontrolle betrachtete, ohne die Meinung des Richters zu prüfen, der die Auslieferung forderte, vertrat die mexikanische Delegation das Gegenteil. Aufgrund dieser Differenzen in der Interpretation des Artikels unterstützte die mexikanische Delegation die von Spanien gewünschte Änderung, um das Auslieferungsverfahren zu beschleunigen. Im Rahmen des Treffens wurde ebenfalls über die laufenden Auslieferungsge-

179 Vgl. ebenda.

suche gesprochen. Dabei bemängelte die mexikanische Delegation, dass Spanien 6 Gesuche nicht bearbeitet hatte, welche Finanzdelikte betrafen, weil diese vom Vertrag ausgeschlossen wurden. Des Weiteren bat die mexikanische Delegation um mehr Kooperation bezüglich der Personen, die ausgeliefert werden sollten, und forderte Fotos, Personalien und Daten zum Aufenthaltsort.

Beiden Außenministerien wurde das abschließende Ergebnis der Verhandlungen vorgelegt. Obwohl Mitarbeiter der PGR mit den spanischen Autoritäten über den Vertrag berieten, hatte die PGR laut eines ehemaligen Beamten der PGR lediglich die Aufgabe ihre Meinung abzugeben, während die entscheidenden Verhandlungen in den Händen der SRE lagen.[180]

Die spanische Botschaft verkündete immerzu ihr Interesse an einer Kooperation bei den mexikanischen Autoritäten und beim Präsidenten Salinas, der sich jedoch einem Mitarbeiter des MAEC zufolge eher zurückhaltend bei dem Thema verhielt.[181] Selbst der Oppositionsführer José María Aznar habe während einer Mexikoreise den Präsidenten Salinas um Kooperation beim Thema ETA gebeten, obwohl er innenpolitisch González Linie kritisierte.[182] Am 04.04.1994 bekundete Juan Alberto Belloch nochmals sein Interesse an einer flüssigeren juristischen Kooperation zwischen beiden Ländern.[183] Die spanische Botschaft drängte in gleicher Weise auf eine engere Kooperation beim Thema ETA beim *Procurador General de la República* Diego Valadés (Januar-Mai 1994), dieser habe jedoch geantwortet, dass der Zeitpunkt ungünstig sei, wie ein ehemaliger Regierungsbeamter der PGR berichtete.[184] Mexiko sei innenpolitisch mit der Chiapaskrise und der Ermordung des Präsidentschaftskandidaten beschäftigt gewesen und es hätten erst einige Monate vergehen müssen, bevor an eine enge Kooperation zu denken gewesen wäre. Im Juli 1994 erklärte schließlich der *Consultor Jurídico* der SRE González Felix in einem Zeitungsinterview, dass beide Regierungen Interesse an einer Änderung

180 Vgl. Aussage eines ehemaligen Regierungsbeamten der PGR unter Salinas im Interview mit der Autorin am 21.10.2015, Interview Nummer 32.

181 Vgl. Interview Nummer 99, Minute 32:49-32:53 und Minute 37:40-38:09.

182 Vgl. Interview Nummer 99, Minute 32:31-32:49.

183 Consultoría Jurídica (Januar 1978-Mai 1995).

184 Vgl. Interview Nummer 32.

hätten, Spanien wegen des politischen Delikts, Mexiko wegen der Finanzdelikte.[185] Dabei betonte er Mexikos Souveränität bezüglich der Interpretation des politischen Deliktes-selbst wenn Terrorismus vorlag:

> „En este tratado, hay algunos actos vinculados con la política de asilo, en los cuales se reconoce que es una potestad del país al cual se le pide una extradición establecer cuando una persona pueda ser perseguida política. En el caso de la gente de la ETA, esta es una distinción muy sutil. [...] Esto [der Fall Murillo] dio pauta a los españoles para que se revisara el tratado con México, porque se dieron cuenta de que nuestro país siempre iba a tener la posibilidad de negar una extradición, cuando se tuvieran razones fundadas para considerar que se trata de un perseguido político. En esto –explica– cuenta el elemento de la causalidad que da a México la facultad soberana de decidir sobre una situación. Inclusive en casos en que existieran actividades terroristas, México tiene la posibilidad de considerar si hay una persecución política."[186]

Des Weiteren erklärte González Félix, dass beide Regierungen weiterverhandeln würden und zumindest in einer binationalen Kommission im Juni 1994 eine gemeinsame Erklärung zur Verurteilung von Terrorismus abgegeben hätten. Trotzdem kam es im weiteren Verlauf des Jahres nicht zur Vertragsänderung.

Noch wichtiger als die Vertragsänderung war jedoch für die spanische Regierung das Erzielen eines Wahrnehmungswechsels in Mexiko:

> „[...] el acuerdo de extradición seguramente lo habremos utilizado, pero lo fundamental en aquel momento era que los mexicanos dejaran de pensar, vamos, que la administración dejara de pensar que un etarra era un *freedom fighter*, y que admitieran que era un terrorista.Y que en tanto que tal terrorista, y vista la situación en España nuestra relación política exigía que nos ayudaran."[187]

Als größtes Hindernis für diesen Wahrnehmungswechsel betrachtete ein ehemaliger Regierungsbeamter des spanischen Innenministeri-

185 Vgl. Luna, Lucía (1994): „Impunes, posibles terroristas etarras, narcotraficantes y defraudadores fiscales México no logra ponerse de acuerdo en los tratados de extradición con España y EU". In: *Proceso*, 11.07.1994 (0923-21).

186 In: ebenda.

187 In: Interview Nummer 99, Minute 36:29-36:59.

ums die baskische Minderheit in Mexiko.[188] Diese sei zu verständnisvoll bezüglich der ETA gewesen, da sie selbst die Gewalt nicht gespürt habe. Aufgrund ihres großen (ökonomischen) Einflusses in Mexiko habe sie zu Schwierigkeiten beim Politikwechsel beigetragen. Es habe sehr lange gedauert, bis sie eine klare Ablehnung der ETA zeigten. Um diesen Wahrnehmungswechsel durchzusetzen, habe es zum einen Polizeiarbeit bzw. Kontakte über die *Comisaría General de Información*[189], die *Guardia Civil* und die Geheimdienste des Außenministeriums gegeben. Alle drei seien beauftragt gewesen, die baskische Gemeinde zu bearbeiten. Ein ehemaliges Regierungsmitglied der baskischen Regierung kritisierte die Medien und auch die Arbeit der spanischen Botschaft in Mexiko.[190] Der Vorwurf an die baskische Gemeinde, sie würde ETA Unterschlupf gewähren, habe viele in Mexiko verunsichert. Er vertrat die Haltung, dass die spanische Regierung mit der mexikanischen Regierung hätte sprechen sollen, wenn es Personen gab, die sich vor der Justiz verantworten mussten. Dann hätten diese Personen vor Gericht gestellt, jedoch nicht das gesamte baskische Kollektiv kriminalisiert werden sollen. Diese Kriminalisierung-vor allem von Yon de Luisa-sei in dieser Zeit sehr stark gewesen. Seiner Meinung nach seien die vermeintlichen Aktivitäten der ETA in Mexiko Teil des Kampfes gegen ETA, Auswüchse des *Plan ZEN* (Vgl. IV-4.1.) und einer übertriebenen Kontraintelligenz gewesen. Ihm zufolge hätten verschiedene Gruppen, die Medien und Polizeiapparate dafür gesorgt, dass in Mexiko der falsche Eindruck entstanden sei, ETA sei in Mexiko kriminell aktiv gewesen und habe eine offizielle Unterstützung von Seiten der baskischen Gemeinde erhalten. Die baskische Regierung äußerte dies auch öffentlich in der mexikanischen Presse, wo sie eine mögliche kriminelle Aktivität der ETA in Mexiko ausschloss.[191]

188 Vgl. Interview Nummer 51.

189 Es handelt sich dabei um eine Art Geheimpolizei der Policía Nacional: „Los Acuerdos del Consejo de Ministros de 28.11.1986 y 16.02.1996 otorgan el carácter de Secreto a la estructura, organización, medios y procedimientos operativos específicos de los Servicios de información, así como sus fuentes y cuantas informaciones o datos puedan revelarlas. Sus funciones son: Captación, recepción, tratamiento y desarrollo de la información de interés para el orden y la seguridad pública. Utilización operativa de la información, específicamente en materia antiterrorista en el ámbito nacional e internacional." In: Policía Nacional (2019): *Comisaría General de Información*. Online verfügbar unter https://www.policia.es/org_central/informacion/informacion.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

190 Vgl. Interview Nummer 70.

191 Vgl. Alva, María de (1994): „Dudan actos de ETA en México". In: *Reforma*, 19.04.1994.

Trotz dieser Kritik habe sich die baskische Regierung einem ehemaligen Regierungsbeamten des Innenministeriums zufolge in diesen Jahren sehr kooperativ gezeigt, wenn es darum ging, auf die Gemeinde in Mexiko einzuwirken.[192] Zwar habe sie nicht die Auslieferungen gefordert, aber die Situation im Baskenland erklärt. Beispiel dafür war die offizielle Reise des *Lehendakari* Ardanza nach Mexiko im Jahre 1992, bei der er vor der baskischen Gemeinde den Pakt von *Ajuria Enea* mit der Regierung verteidigte und die Regierungslinie im Kampf gegen ETA unterstützte.[193] Verhandlungen mit ETA aufgrund der Gewalt, der selbst Kinder zum Opfer fielen, lehnte er ab. Er nannte ETA eine „banda terrorista", deren Anführer und Ziele nicht mehr auf der Höhe der Zeit seien. Unter den Voraussetzungen der europäischen Integration betitelte er das Konzept der Unabhängigkeit als ein Konzept in der Krise, weshalb er ETA aufforderte, die Gewalt zu beenden. Einem ehemaligen baskischen Regierungsbeamten zufolge hätten die PNV-nahen Basken in Mexiko die Reise des *Lehendakari* begrüßt, vor allem die älteren Basken und die Bürkerkriegsflüchtlinge.[194] Weniger begeistert habe die zweite Generation der Nationalisten reagiert, die nicht mit Ardanzas Linie einverstanden gewesen seien. Mit den ExilantInnen der ETA habe es offene Feindseligkeiten und Probleme gegeben, sobald Ardanza in Mexiko weilte. Wie ein ehemaliger Regierungsbeamter der baskischen Regierung erklärte, habe er bei einer Reise im Jahre 1994 versucht, den nationalistischen Bestrebungen jenseits von ETA neues Leben zu verleihen.[195] Er habe erklärt, dass das Baskenland eine moderne Gesellschaft sei, es aber gleichzeitig 400 Tote gegeben hätte und sie ständig von Sicherheitskräften umgeben gewesen seien. In einem Gespräch mit Jorge Carpizo habe er versucht, das Bild eines positiven und demokratischen Nationalismus zu vermitteln, der in einer interdependenten Welt die Vielfalt aufrechterhalten würde, um sich vom Negativimage der ETA zu distanzieren. Ebenso habe er vom ökonomischen Potential des Baskenlandes gesprochen und Mexiko für die Haltung zum republikanischen Exil gedankt.

---

192 Vgl. Interview Nummer 51.

193 *ABC* (1992): Ardanza: „La independencia es un concepto en crisis". In: *ABC*, 25.02.1992, S. 21; und Orgambides, Fernando (1992): „Ardanza respalda desde México el papel de Rafael Vera en la lucha antiterrorista". In: *El País*, 12.06.1992. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1992/02/17/espana/698281205_850215.html, zuletzt geprüft am 14.04.2015.

194 Vgl. Interview Nummer 65.

195 Vgl. Interview Nummer 70.

Neben den erwähnten Kanälen nutzte die spanische Regierung die Medien, um ihre außenpolitischen Ziele in Mexiko zu verdeutlichen. So erschien in der mexikanischen Zeitschrift *Proceso* am 14.06.1994 ein Interview mit dem spanischen Justiz- und Innenminister Belloch, in dem die spanische Regierung sich erstmals öffentlich ausführlich zum Thema ETA in Mexiko äußerte.[196] Belloch warnte davor, dass ETA sich in Mexiko zum Problem entwickeln und die Bevölkerung die Konsequenzen am eigenen Leib spüren könnte. Es bestand der Verdacht, dass ETA kriminelle Aktivitäten in Mexiko betrieb. Laut Belloch gab es weder viele Informationen dazu noch Beweise, weshalb eine Polizeikooperation aufgebaut worden war, um dies zu untersuchen und kriminellen Aktivitäten vorzubeugen. Allerdings bemängelte er die Ambiguität der mexikanischen Regierung und drohte mit internationalem Prestigeverlust, wenn die Regierung nicht im Antiterrorkampf kollaborierte und ETA-Mitglieder auslieferte. Er bezeichnete es als groben Irrglauben, ETA als Befreiungsbewegung des Baskenlandes oder als „refugiados" zu betrachten. Seiner Ansicht nach handelte es sich lediglich um eine Bande von Kriminellen, die in mafiösen Strukturen operierten, eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellten und in anderen Ländern juristische Lücken ausnutzten, um dort Zuflucht zu suchen. Bellochs Ziel war eine Kollaboration nach französisch-spanischem Vorbild.[197] Dabei betonte er vor allem den transnationalen Aspekt dieses Antiterrorkampfes:

> „Es decir, desearíamos que en el tema terrorista todo el mundo comprendiera que ahí no puede haber espacio nacional. Cuando se menciona colaboración contra el terrorismo, creo que debería olvidarse de la soberanía nacional. El terrorista es un enemigo de la cultura en general, no es un enemigo de una nación concreta. Durante años no sólo México sino medio mundo ha estado con la obsesión de que son problemas internos de cada país. [...] Es evidente que, como grupo mafioso que es, las posibilidades de que la ETA entre en relaciones con otros grupos terroristas de todo tipo, es natural. Las mafias son mafias y constituyen un peligro para todos. No me gustaría que México cambiara de criterio por razones puramente internas; me gustaría que México aceptara el nue-

196 Vgl. Martínez, Sanjuana (1994): „Desde febrero, España propuso a México un convenio de extradición de terroristas y, ‚por ambigüedad' no ha firmado: ministro Belloch". In: *Proceso*, 20.06.1994 (920), S. 32-35.

197 Vgl. ebenda, S. 34f.

vo planteamiento como consecuencia de una visión universal del problema, no como consecuencia de eventuales e indeseables contactos de grupos terroristas con otros grupos terroristas."[198]

Hierbei verdeutlichte er explizit, dass es ihm nicht nur um eine Vertragsänderung, sondern um einen Wahrnehmungswechsel ging. Er bat daher Mexiko, die „Ambiguität" aufzugeben und den von Spanien vorgelegten Vertragsentwurf zu unterzeichnen. Im September 1994 erweiterte Felipe González die spanische Anti-ETA-Agenda öffentlich: Fortan würde die spanische Regierung die ETA-Mitglieder verfolgen, egal, wo sie sich auf der Welt befänden, um sie in Spanien vor Gericht zu stellen.[199]

Parallel zu den Verhandlungen um den Auslieferungsvertrag bauten beide Geheimdienste Kontakte auf, die letztlich die Kooperation ermöglichten und die Basis für den Politikwechsel der Regierung darstellten, wie ein Mitarbeiter des MAEC schilderte:

„Y claro, vimos rápidamente que esa vía [die Auslieferungsgesuche] era un callejón sin salida, que había que salir del canal oficial, pero que hacía falta generar una respuesta oficial favorable. Y allí encontramos una persona magnífica, porque fue la colaboración entre los servicios de inteligencia la que ablandó la decisión del establishment, del gobierno [...]."[200]

Bevor diese Kooperation begann, hätten sich jedoch schon erste Kontakte zwischen der spanischen und mexikanischen Polizei im Rahmen der ONUSAL-Mission (*Observadores de Naciones Unidas en El Salvador*) ergeben, wie ein ehemaliger Mitarbeiter des CISEN erklärte.[201] Vorher habe der CISEN nach der Gründung unter Salinas formale Beziehungen zur Botschaft und zum CESID unterhalten, u.a. wegen des Informationsaustausches zur ETA. Nachdem im Januar 1992 die Friedensverträge für El Salvador unterzeichnet wurden, sandte Mexiko als Teil der Friendensmission der Vereinten Nationen wie Spanien eine Polizeigruppe nach El Salvador.[202] Durch das gemeinsame Arbeiten hätten sich intensive Beziehungen

198 In: ebenda, S. 34f.

199 Vgl. Olmo y Losada, José (1994): „González reconoce que miembros de ETA ‚en reposo' en América participan en acciones violentas". In: *ABC*, 08.09.1994, S. 23.

200 In: Interview Nummer 99, Minute 31:43-32:14.

201 Vgl. Interview Nummer 48.

202 Vgl. Covarrubias Velasco/Torres Ramírez (2010), S. 46.

zwischen der mexikanischen und spanischen Polizei aufgebaut, so der Interviewte.[203] Unter dem spanischen Innenminister Asunción begann schließlich Ende 1993 eine konkrete Polizeikooperation bezüglich der ETA zwischen beiden Ländern.[204] Medienberichten zufolge kamen Anfang 1994 auf Bitte der mexikanischen Autoritäten sowohl Beamte der *Policía Nacional* und als auch der *Guardia Civil* nach Mexiko, um bei der Untersuchung einer möglichen Verbindung zwischen ETA und dem EZLN zu helfen.[205] Laut eines ehemaligen Mitarbeiters des CISEN habe es im Zusammenhang mit Chiapas mehrere Sabotageakte gegeben, welche Terrorakten glichen, weshalb Anfang 1994 unter der Leitung des CISEN eine *Grupo Antiterrorista* (GAT) gegründet worden sei.[206] Ziel sei eine schnelle Ausbildung der BeamtInnen zum Thema Terrorismus gewesen. Wegen des Zeitdrucks und der Sprachkenntnisse der MitarbeiterInnen sei die spanische Polizei um Hilfe gebeten worden. In einem Ausbildungsprogramm sei die mexikanische GAT mit dem Thema Terrorismus vertraut gemacht worden. Im Gegenzug habe die spanische Polizei um Unterstützung gegen ETA gebeten. Wie ein anderer ehemaliger Mitarbeiter des CISEN berichtete, sei der Chiapaskonflikt somit Ausgangspunkt für eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen beiden Sicherheitsdiensten gewesen, da ETA dadurch zur gemeinsamen Sicherheitsagenda geworden sei.[207] Dazu habe u.a. ein permanenter Informationsaustausch sowie die dauerhafte Ansiedlung von Personen sowohl der spanischen Polizei als auch des spanischen Geheimdienstes in Mexiko gehört.[208] Die Beziehung sei schließlich sogar durch Kooperationsverträge institutionalisiert worden.[209] Teil dieser Kooperation habe in der Ausbildung von mexikanischen Polizisten durch die spanische Polizei bestanden. So reiste im November 1994 eine Gruppe von zehn Polizisten nach Spanien, um einen Kurs zum Thema „Protección de Personalidades" bei der *Poli-*

---

203 Vgl. Interview Nummer 48.

204 Vgl. Cortes Generales (1994a), S. 3662.

205 Vgl. Irizar, Guadalupe (1994): „Confirman llegada de españoles". In: *Reforma*, 23.01.1994; und Haces, Cosme (1994): „Investigan nexos entre ETA y EZNL". In: *Reforma*, 22.01.1994; und Zuloaga, J. M. (1994): „México pide colaboración a España para investigar la conexión de ETA con el Ejército Zapatista". In: *ABC*, 22.01.1994.

206 Vgl. Interview Nummer 48.

207 Vgl. Interview Nummer 31.

208 Vgl. Cortes Generales (1994b), S. 7521; und Interview Nummer 31.

209 Leider ist es nicht möglich, diese Verträge einzusehen, da die entsprechenden Institutionen keine offizielle Auskunft darüber geben.

cía Nacional zu absolvieren.[210] Diese Form der Kooperation wurde in den folgenden Jahren fortgeführt. Einem ehemaligen Mitarbeiter des CISEN zufolge hätten sich die Beziehungen durch „gran entendimiento y colaboración" ausgezeichnet.[211] Gleichzeitig habe es Mexiko geholfen, sich auf mögliche zukünftige Gefahren vorzubereiten und ausbilden zu lassen. Letztlich habe das Thema dazu beigetragen, die beiden Regierungen näher zu bringen, weil es die Sicherheitsinstitutionen beider Länder zur Kooperation gezwungen habe.

Laut eines anderen ehemaligen Mitarbeiters des CISEN hätten die spanische Regierung und die Botschaft permanent auf die Übergabe („entrega") der ETA-Mitglieder bestanden.[212] Er habe ihnen jedoch geantwortet, dass sie bis nach den Wahlen warten müssten. Nach der Ermordung des Präsidentschaftskandidaten habe schließlich auch der Päsident Salinas gesagt, sie sollten warten. Stattdessen beschränkte sich die Geheimdienstarbeit zunächst auf die Informationsbeschaffung. Im Mai/Juni 1994 gab es eine von Belloch initiierte strukturelle Veränderung im spanischen Innenministerium.[213] In der *Policía judicial* wurde eine neue Abteilung geschaffen, welche nur für die Informationsbeschaffung zum Thema Terrorismus zuständig war. Die nächsten 2 Jahre sei es dann dem interviewten ehemaligen spanischen Polizisten zufolge darum gegangen, ETAs Potential zu analysieren. Dazu hätten die Lokalisierung aller Mitglieder, auch der „refugiados", und die Dokumentation ihrer Aktivitäten gehört (Vgl. auch V-2.5.).

2.3.2. *Die informelle Restrukturierung des mexikanischen* win set

Die Verhandlungen involvieren eine Vielzahl von staatlichen Akteuren und beschränken sich nicht allein auf die Regierungs- oder gar Präsidialebene wie in früheren Verhandlungsphasen. Vielmehr sind es die

210 Vgl. Avello Díez del Corral, Arturo. Embajador en misión especial para asuntos internacionales de seguridad (26.01.2005): *Nota informativa. Cooperación policial con México. 14.01.2005*. Archivo General del Ministerio del Interior, Entrevista con el embajador de México en Madrid, Sr. Enrique Gabriel Jiménez Remus. In: Visitas delegaciones extranjeras - México, (1-9), S. 6.

211 Vgl. Interview Nummer 31.

212 Vgl. Interview Nummer 48.

213 Vgl. Aussage eines ehemaligen Mitarbeiters der *Policía Nacional* und des spanischen Geheimdienstes im Interview mit der Autorin am 06.07.2016, Interview Nummer 63; und Morán (1997), S. 378.

einzelnen staatlichen Beamten unterschiedlicher Insitutionen (SRE, PGR, SeGoB, CISEN, Policía Nacional, Guardia Civil, spanische Botschaft, CESID, Baskische Regierung, etc.) welche zu verschiedenen Zeitpunkten in Verhandlung miteinander treten. Während die spanischen Akteure alle dasselbe Ziel verfolgen, gibt es bei den mexikanischen Akteuren unterschiedliche Interessen. So hat die PGR ein Interesse an der Kooperation bei der Auslieferung, um Personen aus Spanien ausliefern lasen zu können, denen Finanzdelikte vorgeworfen werden. Die SeGob hingegen möchte verhindern, dass ETA zur innenpolitischen Gefahr wird, und gleichzeitig von der Expertise der spanischen Sicherheitsdienste profitieren. Die SRE hingegen verteidigt in erster Linie ihre traditionelle Außenpolitik und sieht eine Vertragsänderung kritisch. Alle Akteure benutzen die Medien zur strategischen Kommunikation ihrer Interessen. Die Medien werden somit ebenfalls zu einer Arena des politischen Aushandlungsprozesses. Dadurch wird einerseits Öffentlichkeit für das Thema und die Verhandlungen erzeugt, jedoch auch Unsicherheit in der Bevölkerung aufgrund der widersprüchlichen Aussagen und Spekulationen zum Thema ETA in Mexiko. Die Medien nehmen hierbei verschiedene Rollen ein. Zum einen sind sie die Agenten der strategischen Kommunikation, zum anderen Akteure einer eigenen Agenda wie beispielsweise im Falle von *ABC*. Letztlich sorgt die mediale Aufmerksamkeit dafür, dass sowohl die mexikanische als auch die spanische Regierung unter Druck geraten, ihre Politik zu erklären bzw. Ergebnisse vorzuweisen.

Die spanischen Akteure verfolgen alle das Ziel, das mexikanische *win set* auszuweiten und zu restrukturieren, um eine formale und informelle Kooperation im Kampf gegen ETA zu erzielen. Aufgrund der Wahrnehmung der spezifischen Beziehungsdynamik sieht die spanische Diplomatie Mexiko in der Pflicht zu kooperieren. An dieser Stelle zeigt sich erneut, wie die Wahrnehmung des anderen das eigene *win set* bestimmt (Vgl. IV-6.2.). Spaniens außenpolitische Akteure haben ein neues Selbstverständnis entwickelt. Sie betrachten Spanien selbst mittlerweile als Demokratie und erwarten eine internationale Kooperation. Im Vergleich zu früheren Regierungen, die hauptsächlich darum bemüht waren, Spanien außenpolitisch als Demokratie zu „verkaufen" bzw. ein neues Außenbild zu kreieren, lässt sich hier deutlich eine neue Selbstpositionierung der spanischen Diplomatie ablesen. Bezüglich der formalen Kooperation gelingt ihr jedoch keine Ausweitung des mexikani-

schen *win set*. Die spanische Diplomatie überschätzt somit ihr Verhandlungsgewicht zu diesem Zeitpunkt, was einen formalen Politikwechsel betrifft. So versucht sie zunächst erneut über formale Mechanismen, weitere Auslieferungsgesuche zu stellen, scheitert jedoch an der Verwaltung der SRE. Es sind also wie schon beim Falle Murillos die staatlichen Akteure, zu denen die Allianz fehlt (Vgl.V-1.2.). Als Ursache dieses Scheiterns identifiziert die spanische Regierung die Wahrnehmung der ETA als Befreiungsorganisation, weshalb sie sowohl formal als auch informell einen Wahrnehmungswechsel bei den mexikanischen Autoritäten und den VerwaltungsbeamtInnen erzielen möchte. Da sie erkannt hat, dass nicht die mexikanische Regierung das Hauptproblem beim Politikwechsel darstellt, sondern sie staatlichen Akteure und Institutionen, richten sie ihr Anliegen in einem breiten informellen *targeting* an verschiedene staatliche Akteure in Mexiko.

Trotz innenpolitischer Opposition kann González außenpolitisch einen Konsens mit dem Oppositionsführer Aznar herstellen und ihn ebenfalls dazu bringen, bei einem Staatsbesuch in Mexiko für die Auslieferung der ETA-Mitglieder bei Salinas zu werben. Ergänzend dazu betreibt die spanische Regierung über ihre Polizei und Geheimdienste ein *targeting* der baskischen Gemeinde in Mexiko, um deren Einstellung zur ETA zu ändern. Unterstützt wird dies durch die baskische Regierung. Hier spiegelt sich die innenpolitische Allianz zwischen der PNV und der PSOE auch außenpolitisch: Die baskische Regierung zeigt sowohl bei den mexikanischen Autoritäten als auch innerhalb der baskischen Gemeinde eine klare Haltung gegen ETA und plädiert für einen demokratischen und friedlichen Nationalismus als Gegenentwurf zur Gewalt. An dieser Stelle zeigen sich jedoch auch Uneinigkeiten mit der spanischen Regierung, da die generelle Kriminalisierung der baskischen Gemeinde kritisiert wird. Die baskische Regierung ist somit in der komplexen Situation, in Mexiko ihre außenpolitischen und ökonomischen Interessen gegen das durch ETA und die spanische Regierung erzeugte negative Image verteidigen zu müssen.

Zum anderen versucht die spanische Regierung, den Wahrnehmungswechsel formal durch eine Änderung des juristischen Kooperationsrahmens zu erreichen, indem sie einen Paradigmenwechsel im Vertrag etablieren möchte. Terrorismus als Delikt soll entpolitisiert werden und der mexikanischen Judikative die Möglichkeit genommen werden, über

den Angeklagten und das ihm vorgeworfene Verbrechen zu urteilen. Argumentativ stützt sich diese Änderung zum einen auf die internationalen Entwicklungen und Verträge, was das Thema Terrorismus und Auslieferung betrifft. Zum anderen wird die Änderung medial durch ein *Framing* des spanischen Justiz- und Innenministers begleitet, der ETA als universelles Problem jenseits von nationalstaatlicher Souveränität bezeichnet (s. Tab.8).

Tabelle 8: *Frame* Spa E: „ETA als Feind jeglicher Kultur ist ein universelles Problem, das mit internationaler juristischer Kooperation gelöst werden muss"

Problemdefinition	Mexikos Ambiguität im Umgang mit ETA ist das Problem.
Ursachenzuschreibung	Die Vorstellung, dass ETA eine Befreiungsbewegung des Baskenlandes ist und ihre Mitglieder in Mexiko „refugiados" sind, verursacht Mexikos Ambiguität.
Moralische Bewertung	Dies ist grober Irrglauben. ETA ist eine Bande von Kriminellen und Terroristen mit mafiösen Strukturen. ETA wird selbst vom baskischen demokratischen Nationalismus als größter Feind angesehen. ETA ist ein Feind der Kultur und eine internationale Gefahr. Sie sind keine „refugiados", sondern Kriminelle, welche die juristischen Möglichkeiten in anderen Ländern ausnutzen. Mexiko droht internationaler Prestigeverlust.
Handlungsempfehlung	Mexiko soll den von Spanien vorgelegten Auslieferungsvertrag unterzeichnen und das Problem als universelles Problem jenseits von nationaler Souveräntität anerkennen.

Quelle: Eigene Darstellung

Der *Frame* Spa E ähnelt stark dem Frame Spa C (Vgl. IV-2.5.), der ETA schon als internationales Problem definiert hat, erweitert ihn jedoch insofern, dass Spa C lediglich Kontrolle und Kooperation forderte und Asyl in anderen Ländern ablehnte. Spa E hingegen fordert explizit den Wahrnehmungswechsel, die Entpolitisierung von ETAs Aktivität und die formale juristische Kooperation. Er geht sogar soweit, nicht nur Terrorismus zu entpolitisieren, sondern der ETA jeglichen politischen Anspruch

abzusprechen, indem sie als gewöhnliche VerbrecherInnen in mafiösen Strukturen beschrieben werden. Darüber hinaus droht er Mexiko mit internationalem Prestigeverlust, um die Regierung zum Handeln zu bewegen. Es ist das erste Mal, dass die spanische Regierung öffentlich eine Drohung an die mexikanische Regierung ausspricht. Dies ist ein weiteres Indiz für die veränderte Beziehungsdynamik, bei der sich Spanien in der überlegenen Position sieht, Mexikos fehlende Kooperation international zum Thema machen zu können.

Bellochs *Frame* stellt einen Gegenentwurf zum *Frame* HB C (Vgl. V-1.2.) dar, der den Konflikt zwischen ETA und der Regierung als „politisch" bezeichnet, die Auslieferungen ablehnt und stattdessen an Mexikos „Asyltradition" appeliert. Beide *Frames* treten in Mexiko in Konkurrenz. Während die SRE sich eher ablehnend zu den Änderungen zeigt, werden sie von der PGR insgesamt ratifiziert. Dies zeigt, dass die „Unstimmigkeiten" bei den Verhandlungen in erster Linie politisch motiviert sind, es also kein juristisches Problem ist, weil die PGR durchaus die Argumentationslinie des spanischen Entwurfes unterstützt. Es ist somit offensichtlich, dass kein Konsens innerhalb der mexikanischen Autoritäten hergestellt werden kann. Dieser Konsens entsteht erst durch die innenpolitischen Entwicklungen des Chiapas-Konfliktes und der Ermordung des Präsidentschaftskandidaten, der alle Akteure (SeGob, PGR, SRE und Salinas) darin einigt, dass sie einen Politikwechsel zu diesem Zeitpunkt ablehnen. Der spanischen Regierung ist es somit trotz einer Vielzahl von Strategien nicht gelungen, das mexikanische *win set* für eine formale Kooperation auszuweiten.

Bei der informellen zwischenstaatlichen Kooperation sieht dies anders aus: Grund dafür ist die gemeinsame Sicherheitsagenda. Die SeGob und der CISEN haben ein Interesse daran, ETAS Präsenz in Mexiko zu untersuchen und zu kontrollieren, auch wenn ein formaler Politikwechsel zu dem Zeitpunkt abgelehnt wird. Für die spanische Polizei bietet die von Mexiko geforderte Hilfe beim innenpolitischen Konflikt die Möglichkeit, die Kooperation beim Thema ETA als Gegenleistung zu fordern und sich in der Folge räumlich in Mexiko zu etablieren. Das heißt, es hat eine territoriale Erweiterung der geheimdienstlichen Arbeit stattgefunden, die fortan ähnlich wie im Falle Frankreichs transnational stattfindet. Dies kann als Restrukturierung des mexikanischen *win set* verstanden werden, da zumindest offiziell die Arbeit ausländischer Po-

lizei in Mexiko verboten ist. An dieser Stelle wird sie durch die SeGob bzw. den CISEN informell gestattet. Anhand der Datenlage scheint es nicht wahrscheinlich, dass es sich um eine transgouvernementale Allianz handelt. Zwar haben die SeGob bzw. der CISEN ein erhöhtes Interesse an einer zwischenstaatlichen Kooperation als z.B. die SRE und profitieren davon, sehen aber den Politikwechsel ebenfalls kritisch bzw. lehnen ihn zu diesem Zeitpunkt ab. Es ist nicht ersichtlich, dass der spanische oder der mexikanische Geheimdienst eine von den jeweiligen Regierungen abweichende Agenda verfolgen. Vielmehr nutzen die mexikanischen Geheimdienste die Wichtigkeit des Themas für Spanien aus, um eigene Interessen wie die Ausbildung ihrer MitarbeiterInnen zu erreichen. Die Kooperation kann somit auf beiden Seiten als gegenseitiges *side-payment* verstanden werden.

Gleichzeitig stärken sie ihre Machtposition im außenpolitischen Entscheidungsfindungsprozess gegenüber der SRE bzw. werden überhaupt erst zum wichtigen Akteur im *win set*. So ist nicht davon auszugehen, dass die SRE tatsächlich effektiv die zwischenstaatliche Kooperation der SeGob mit den spanischen Sicherheitsdiensten überwacht,[214] sondern dass dies eher durch den Präsidenten geschieht. Von einem Alleingang im Sinne einer transgouvernementalen Alianz kann jedoch nicht die Rede sein.

2.4. Die Ausweitung des mexikanischen *win set* aufgrund von *issue linkage* (Mex I)

Als im Dezember 1994 Ernesto Zedillo Ponce de León das Amt des mexikanischen Präsidenten übernimmt, verfolgt er noch stärker als sein Vorgänger Salinas eine Agenda der Intensivierung der ökonomischen Beziehungen zur Europäischen Union (EU). Hierbei wird Spanien nicht nur als bilateraler Handelspartner sondern auch als Fürsprecher mexikanischer Interessen in der EU zum strategischen Partner. Aufgrund von *issue linkage* weitet sich das mexikanische *win set* für eine engere Kooperation beim Thema ETA aus.

---

214 Vgl. Eilstrup-Sangiovanni (2009), S. 198f.

Ziel der neuen mexikanischen Regierung war ein substantieller Wandel in der außenpolitischen Strategie.[215] Laut Außenminister José Ángel Gurría (1994-1998) wollte Mexiko internationale Positionen vertreten, die den internen Gegebenheiten Mexikos entsprachen und die gemeinsame Verantwortung der Nationen bei den globalen Herausforderungen betonten. Diese waren laut Gurría das Ende des Kalten Krieges, die internationale Finanzstabilität, Freihandel, Migration, Demokratie und Menschenrechte, der Drogenhandel, Terrorismus und Umweltschutz. Ernesto Zedillo Ponce de Leóns Machtübernahme als neuer mexikanischer Präsident wurde jedoch von einer schweren Wirtschafts- und Schuldenkrise begleitet. Der Peso wurde innerhalb kürzester Zeit stark abgewertet, Kapital aus Mexiko abgezogen und eine tiefe Rezension eingeleitet.[216] Dies wirkte sich auf die außenpolitischen Beziehungen aus, welche ebenfalls in eine Krise gerieten, wie ein Mitarbeiter des MAEC erinnert:

> „La más grave crisis que ha producido. Y entran [...] en el año 95 [...] en una situación de abatimiento social, y de aislamiento exterior enorme. Como tampoco habían experimentado nunca. Nadie aparece por ahí a echarles una mano. Nadie va. No hay visitas políticas. El presidente Zedillo se encierra también en los Pinos y en México. Y tampoco mantienen todas las politicas exteriores que han caracterizado siempre a México, tan activas. Entran en una especie de compás de espera. Se meten todas en el *frigidaire*. México no se siente con fuerzas de liderar nada, y pasan un año verdaderamente dramático."[217]

Statt eine aktive Außenpolitik zu betreiben, kämpfte Zedillo im ersten Jahr vor allem um die Glaubwürdigkeit Mexikos und mit dem beschädigten internationalen Image wegen der Wirtschaftskrise und der Erhebung der Zapatisten in Chiapas.[218] Letztlich waren es die USA, die Mexiko mit einem Kredit in Höhe von 50 Billionen Euro halfen.[219] Dabei fungierten

215 Vgl. Covarrubias Velasco/Torres Ramírez (2010), S. 71f.
216 Vgl. ebenda; und Snarr (2002), S. 313f.
217 In: Interview Nummer 99, Minute 4:56-6:26.
218 Vgl. González González (2001), S. 646.
219 Snarr (2002), S. 313f.

Mexikos Ölreserven als Sicherheit, was zuvor undenkbar gewesen war, weil laut Snarr das Öl der Inbegriff der mexikanischen Souveränität war. In diesem Kontext wurden die von Salinas intensivierten Beziehungen zu Europa noch wichtiger, weil die Krise dazu führte, dass neue Hoffnungen auf einen europäisch-mexikanischen Freihandelsvertrag gesetzt wurden.[220] Das Interesse war reziprok, da auch die EU in den 1990ern Lateinamerika neu zu betrachten anfing und insbesondere Mexiko nach dem Unterzeichnen des Freihandelsvertrages mit den USA und Kanada das Interesse weckte.[221] So beauftragte der Europäische Rat von Essen im Dezember 1994 die Kommission, die Beziehungen zu Lateinamerika zu entwickeln und mit Chile, Mexiko und Mercosur in Verhandlungen zu treten.[222] Innerhalb der EU war es vor allem Spanien, welches die Beziehungen zu Lateinamerika priorisierte und vorantrieb.[223] 1995 begannen die Verhandlungen zwischen Mexiko und der EU.[224] Dieser aktiven Rolle Spaniens innerhalb der EU wurde von mexikanischer Seite hohe Bedeutung beigemessen. Schon im April 1994 unter Salinas wurde in einer gemeinsamen Erklärung der *Reunión Interparlamentaria* (RI) Spaniens Bedeutung für die mexikanischen Interessen in der EU herausgestrichen:

> „La delegación mexicana hizo referencia del importante papel que España juega entre la Unión Europea e Iberoamerica. [...] La delegación mexicana expuso las ventajas para Europa, de la entrada en vigor del TLC, por abrir las perspectivas para el intercambio con España y la Unión Europea."[225]

In der gleichen RI wurde auch die Notwendigkeit einer Veränderung des Auslieferungsvertrages beschrieben.[226] Im Oktober 1995 erfuhr die strategische Bedeutung Spaniens noch einmal einen qualitativen Sprung. So erklärte die RI zu diesem Zeitpunkt:

---

220 Vgl. Villegas M., Francisco Gil (1999): „México y la Unión Europea: un proyecto de política exterior". In: *Foro Internacional* XXXIX-2-3 (156-157), (266-294), S. 266.

221 Arenal (2011), S. 306.

222 Vgl. European Parliament (2005): *Consejo Europeo. Reunión de 9 y 10 de diciembre de 1994 en Essen. Conclusiones de la Presidencia*. European Parliament. Online verfügbar unter http://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_es.htm, zuletzt aktualisiert am 05.09.2005, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

223 Vgl. Arenal (2011), S. 308.

224 Vgl. Güell/Moslares/Úbeda (2010), S. 30.

225 In: Cámara de Diputados (2007a), S. 10.

226 In: Cámara de Diputados (2007b): *Reuniones Interparlamentarias México-España*. Unter Mitarbeit von Alma Arámbula Reyes, María Paz Richard Muñoz, Cándida Bustos Cervantes und Efrén Corona Aguilar. Hg. v. Servicio de Investigación y Análisis. Subdirección de Política Exterior, Dezember 2007, S. 14.

„La delegación mexicana considera a España como eje entre las relaciones México-Unión Europea. [...] Los parlamentarios concuerdan en favorecer medidas para evitar y acabar con el crimen organizado, terrorismo, narcotráfico en todas sus manifestaciones.“[227]

Spanien entwickelte sich in dieser Zeit vom Mittler zwischen EU und Iberoamerika zur Achse zwischen Mexiko und der EU und wurde dadurch zum „paquete privilegiado“[228] und zur „puerta de entrada“[229] Mexikos in die EU.

Aufgrund der Priorisierung dieser Beziehungen zur EU und zu Spanien sei die mexikanische Regierung bereit gewesen, bei anderen Themen wie beispielsweise ETA nachzugeben und zu kooperieren, wie ein ehemaliger Beamter der SRE erklärte.[230] Grund dafür sei dem Interviewten zufolge die geringe Bedeutung des Themas ETA für die mexikanische Politik gewesen. Denn trotz der Behandlung des Themas in den Medien und der Kritik der Zeitung *Jornada* am Auslieferungsvertrag habe es kein zentrales Thema der eigenen Agenda dargestellt. Für Mexiko sei in diesen Jahren der Kampf gegen das organisierte Verbrechen, Menschenhandel, Geldwäsche und Drogenhandel wichtig gewesen, ETA hingegen nicht. In den bilateralen Beziehungen sei die Verknüpfung beider Themen allerdings nicht explizit ausgedrückt oder offen besprochen worden.

Laut eines ehemaligen Mitarbeiters des CISEN hätten fast alle Personen mit Verbindungen zur ETA „de bajo perfil“ gelebt und in keiner Weise ein Sicherheitsrisiko für Mexiko dargestellt.[231] In Mexiko hätten sie ihr Leben entwickeln und sich von der Organisation distanzieren können. Dementsprechend sei das Thema schnell von der sicherheitspolitischen Agenda (Vgl. V-2.2.) verschwunden und auf die politische Agenda reduziert worden. Für die mexikanischen Autoritäten sei lediglich von Bedeutung gewesen, den Eindruck zu verhindern, dass Mexiko ein „santuario“ wäre. Einem ehemaligen Beamten der SRE zufolge habe es im Auslieferungsvertrag „claúsulas feroces“ gegeben und niemand sei wegen politischer Ansichten ausgeliefert worden. Zwar habe Spanien

227 In: Cámara de Diputados (2007a), S. 11.
228 Vgl. Cámara de Diputados (2007b), S. 16.
229 In: Interview Nummer 42.
230 Vgl. Interview Nummer 42.
231 Vgl. Interview Nummer 31.

in einem gewissen Moment darum gebeten, sie aufzunehmen und zu überwachen, aber Spanien habe sich verändert und sei damals schon eine Demokratie gewesen. Dementsprechend sei es schwer gewesen, Sympathie mit Personen zu haben, die andere mit einer Autobombe töteten. Gleichzeitig habe sich die globale Vision von Gewalt gewandelt. Auch ETA selbst habe sich verändert und sei immer mehr durch Gewalt bekannt geworden. Mexiko habe sich davon distanzieren wollen: „Difícilmente un gobierno va a querer ser el brazo. Veíamos a España como mejor, superior. Es una batalla muy complicada."[232] Es sei eine Politik gewesen, die sich verändern musste. Daher habe Zedillo die Anweisung gegeben, unter der Koordination des Außenministers José Ángel Gurría (1994-1998) alle Mechanismen zu benutzen, um die Kooperation zwischen Mexiko und Spanien zu stärken.[233] Im Gegensatz zu Salinas erhielt die SRE unter Zedillo wieder mehr Protagonismus, vor allem bei den politischen Verhandlungen mit Europa, allerdings ernannte Zedillo selbst die BeamtInnen.[234]

2.4.2. *Issue linkage im mexikanischen* win set*: Anti-ETA-Kooperation als side-payment*

Durch den Regierungswechsel erfährt das mexikanische *win set* erneut eine Ausweitung für eine Kooperation mit Spanien bezüglich der ETA. Einerseits liegt dies an wirtschaftlichen Themen andererseits an der Veränderung der Wahrnehmung der ETA innerhalb der Exekutive. Wirtschaftliche Themen haben aufgrund der Wirtschaftskrise absolute Priorität. Zedillo verfolgt noch stärker als sein Vorgänger die europäische Dimension der Außenpolitik, wodurch Spaniens Bedeutung als strategischer Partner zunimmt. Das Thema ETA wird unausgesprochen durch *issue linkage* zum *side-payment* der mexikanischen Regierung, um im Gegenzug die spanische Unterstützung für die Durchsetzung eigener Interessen in der EU zu erhalten. Mexiko verhält sich hierbei nicht – wie oft in der Sekundärliteratur suggeriert wird – als passiver Agent spanischer Interessen, sondern benutzt vielmehr die Bedeutung der ETA für die spa-

232 In: Interview Nummer 47.
233 Vgl. Interview Nummer 42.
234 Vgl. Schiavon/Ortoz Mena L.N. (2001), S. 755f.

nische Agenda geschickt für eigene außenpolitische Interessen und für die Gestaltung der Beziehungen zu Spanien.

Zedillo tritt hierbei zwar als Entscheidungsträger auf, der die Kooperation autorisiert, die Aushandlung der Einzelheiten der Kooperation wird jedoch delegiert und dadurch von anderen Akteuren bestimmt (Vgl. auch V-2.5.). Es wird zudem deutlich, dass der Grund für den Politikwechsel nicht ETAs vermeintliche Verbindungen zum Zapatismus sind, wie teilweise in der Sekundärliteratur suggeriert wird.[235] Denn im Gegensatz zu Mex G ist ETA nicht länger Teil der eigenen Sicherheitsagenda, sondern hat sich wieder auf die politische Agenda reduziert. Dort befindet sich das Thema nur aufgrund des diplomatischen Drucks Spaniens und der medialen Aufmerksamkeit. Es hat für die eigene Agenda nur insofern eine Bedeutung, dass die mexikanische Regierung keinen Imageverlust erleiden will, d.h. es geht hierbei um die internationale Wahrnehmung Mexikos. Gleichzeitig verdeutlichen die Worte des Beamten der SRE einen deutlichen Wahrnehmungswechsel im Vergleich zur Vorgängerregierung. In einem *Framing* drückt er die Distanzierung zur ETA und die Beweggründe der mexikanischen Regierung für einen Politikwechsel aus (s. Tab.9).

Tabelle 9: *Frame* Mex A: „Mexiko möchte nicht der Arm der ETA sein“

Problemdefinition	Der Auslieferungsvertrag erlaubt keine Auslieferung wegen politischer Ideen.
Ursachenzuschreibung	Vorher gab es eine andere (globale) Vision von Gewalt.
Moralische Bewertung	ETA und Spanien haben sich verändert. Spanien ist eine Demokratie und ETA hauptsächlich durch Gewalt bekannt. Spanien ist besser und überlegen. Es besteht keine Sympathie für Anschläge durch Autobomben. Die Klauseln im Auslieferungsvertrag sind „feroces“.
Handlungsempfehlung	Mexiko möchte nicht der Arm („brazo“) der ETA sein.

Quelle: Eigene Darstellung

235 Vgl. Miró, Ramón J. (2003): *Organized Crime and Terrorist Activity in Mexico, 1999-2002*. Federal Research Division, Library of Congress, S. 42.

Im Gegensatz zum *Frame* Spa E (Vgl. V-2.3.) wird ETAs Gewalt nicht entpolitisiert, sondern lediglich im Rahmen eines sich wandelnden Kontextes (internationale Ablehnung der Gewalt aus politischen Gründen und Spaniens Entwicklung zur Demokratie) als nicht mehr zeitgemäß beurteilt. Es wird nicht ETAs Legitimität im Rahmen eines politischen Konfliktes infrage gestellt, sondern die Gewalt als Mittel. Es findet also eine deutliche Distanzierung zur Gewalt der ETA statt. Dies kann als beginnende Tabuisierung der Gewaltlegitimation im Falle der ETA interpretiert werden: Im Rahmen des Diskurses einer global veränderten Gewaltvision, wird die Rechtfertigung von Terrorismus unmöglich. Daher werden trotz des Wissens um frühere Petitionen zur Aufnahme der ETA-Mitglieder diese nicht länger als verpflichtend betrachtet und der Politikwechsel als Notwendigkeit angesehen. Dass Spanien als „besser" und „überlegen" wahrgenommen wird, ist ein klares Zeichen dafür, dass an dieser Stelle die Wahrnehmung des Verhandlungspartners bzw. dessen *win set* ein Faktor ist, der das eigene *win set* bestimmt. Nahm noch López Portillo Spanien als unterlegen wahr (Vgl. IV-2.3. und 2.5.), so hat sich diese Wahrnehmung nun umgekehrt. Das neue Selbstverständnis der spanischen Diplomatie, welche das spanische *win set* SPA H prägt (Vgl. V-2.3.), spiegelt sich somit in der Wahrnehmung der mexikanischen Autoritäten wider.

2.5. Die formale und informelle Restrukturierung des mexikanischen *win set* (Dezember 1994-Februar 1996)

Nach kontroversen Verhandlungen gelingt es der spanischen Regierung, die Unterzeichnung des veränderten Auslieferungsvertrages und damit die formale Restrukturierung des mexikanischen *win set* zu erreichen. Trotzdem ist die Anwendung des Vertrages für die Vielzahl der ExilantInnen nicht praktikabel. Um die Komplexität und Formalität der Auslieferungsprozesse zu umgehen und schnelle Ergebnisse vorzuweisen, beginnt die mexikanische Regierung schließlich damit, einzelne ExilantInnen auf administrativem Wege auszuweisen. Durch diese erneute Ausweitung des mexikanischen *win set* entsteht Kongruenz zum spanischen *win set*.

2.5.1. *Modifizierung des Auslieferungsvertrages und Kooperation „fast track“*

Sowohl Felipe González als auch Oppositionsführer José María Aznar reisten zu Zedillos Amtseinführung im Dezember 1994 nach Mexiko.[236] Felipe González nutzte die Gelegenheit, um den neuen mexikanischen Präsidenten erneut um eine Veränderung des bestehenden Auslieferungsvertrages zu bitten.[237] Im Februar 1995 wiederholte der spanische Außenminister Javier Solana (1992-1995) bei einem Staatsbesuch die Petition an Zedillo. Zuvor habe er die mexikanische Botschaft in Spanien um Kooperation gebeten.[238] Dort sei er jedoch einem Beamten der SRE zufolge auf Widerstand gestoßen. Der Interviewte erklärte, dass die Personen der ETA in Mexiko integriert gewesen seien, einige sogar mexikanische Kinder gehabt hätten und in Mexiko nie illegale Aktivitäten betrieben hätten. Terrorismus im Vertrag aufzunehmen hätte bedeutet, dass diese Personen glauben müssten, die mexikanische Regierung wollte sie ausliefern. Der Interviewte wusste von dem ursprünglichen Abkommen zwischen den beiden Regierungen und habe sich daher gegen eine Änderung ausgesprochen, die mexikanische Regierung habe aber dennoch den Verhandlungen zugestimmt.

DIE VERHANDLUNGEN ZUM AUSLIEFERUNGSVERTRAG (TEIL II)

Wie die Archivdokumente der SRE bezeugen, kam es am 11.04.1995 in Mexiko zu Verhandlungen zum Auslieferungsvertrag.[239] Für die SRE verhandelten Miguel Ángel González Félix (*Consultor jurídico*), Jorge Chen (*Director General para Europa*), Carlos Pujalte Piñeiro (*Director General para Asuntos jurídicos*), Raúl Salvatore Ramírez Cosa (*Subdirector de Extradiciones de la Dirección General para Asuntos Jurídicos*) und Rosío Rojas Samperio (*Directora de Tratados de la Consultoría Jurídica*). Die PGR entsandte Rafael Estrada Sámano (*Subprocurador jurídico*), Victor Corzo Cabañas (*Di-*

236 Vgl. Tena Benjumea, Torcuato (1994): „Ernesto Zedillo promete una paz justa en Chiapas y aclarar los asesinatos de dirigentes políticos“. In: *ABC*, 02.12.1994.

237 Vgl. Ayllón, Luis (1995): „México accede a eliminar las trabas para la entrega de miembros de ETA. Los actos terroristas dejan de ser considerados delitos políticos“. In: *ABC*, 24.05.1995, S. 35.

238 Vgl. Interview Nummer 16.

239 Vgl. Consultoría Jurídica (Januar 1978-Mai 1995).

rector General de Asuntos Legales Internacionales) und Rodolfo de la Guardia (*Fiscal Especial*). Für die spanische Delegation verhandelte in erster Linie das Außenministerium. Sie bestand aus José Ignacio Carbajal Garate (*Director General de Asuntos Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores* und zwischen 1998-2003 spanischer Botschafter in Mexiko), Juan Luis Ibarra Robles (*Director General de Codificación y Cooperación Jurídica Internacional del Ministerio de Justicia e Interior*), Gerardo Zaldivar Miquelarena (*Consul General de España en México*), Juan Pablo de Laiglesia y González de Peredo (Spanischer Botschafter in Mexiko). Als Zedillos BeamtInnen die Verhandlungen übernahmen, seien sie einem ehemaligen Mitarbeiter der SRE schon weit fortgeschritten und nicht mehr rückgängig zu machen gewesen.[240]

Laut eines anderen Beamten der SRE habe die Hauptsorge der spanischen Delegation darin bestanden, dass die Interpretation des politischen Deliktes die Auslieferung von Terroristen, vornehmlich Mitglieder der ETA, verhindern würde.[241] Dem Interviewten zufolge seien in der Zeit Terrorismus und Befreiungsbewegungen als synonym betrachtet worden bzw. habe es international keinen Konsens für eine Definition von Terrorismus gegeben. Bis 2001 sei es ein Konfliktthema gewesen, erst danach sei es nicht mehr als politischer Ausdruck verstanden worden. Dementsprechend sei der bestehende Vertrag mit der Ausnahmeregelung des politischen Deliktes zeitgemäß gewesen, die Änderung hingegen modern, ein „parteaguas" und in gewisser Weise ein Vorgriff auf zukünftige Entwicklungen im internationalen Recht. Spanien habe auch als Argument vorgebracht, dass die gleiche Änderung mit Frankreich durchgeführt worden sei. Einem ehemaligen Beamten der PGR zufolge habe Mexiko zwar das Problem des Terrorismus nicht gekannt, aber im Zuge des Drogenhandels neu bewertet und daher der Änderung u.a. aus pragmatischen Gründen zugestimmt, um sich auf eventuelle zukünftige Bedrohungen vorzubereiten.[242]

Aufgrund der damaligen Schwierigkeiten, Terrorismus zu definieren, sei es während der Verhandlungen nicht gelungen, sich auf eine gemeinsame Definition zu einigen, erklärte ein ehemaliger Mitarbeiter der

240 In: Interview Nummer 96, Minute 14:30-14:56.
241 Vgl. Interview Nummer 43.
242 Vgl. Interview Nummer 39.

SRE.[243] Einem ehemaligen Beamten der PGR zufolge seien Terrorismus in beiden Strafgesetzbüchern ähnlich definiert worden, weshalb schließlich Zedillo und Gurría die Anweisung erteilt hätten, nicht länger darüber zu debattieren und es undefiniert zu lassen.[244] Gleichzeitig hätten sie dadurch den Eindruck vermeiden wolle, dass es sich um ein Gesetz explizit für die ETA handelte:

> „[…] la preocupación grande que tenían los españoles, y en cierta forma era, este, compartida por nosotros, era que se fuera a interpretar que ese convenio era un traje a la medida para los etas, para los terroristas vascos. Que sí lo era.Pero no querían que apareciera como tal. Políticamente no era, no era muy sostenible y les iba a causar más problemas en allá en España que otra cosa. Y el gobierno de México también tenía temor de que en algun momento dado, pues, alguna célula de esta organización viniera a México a hacer esto también, este, desmanes, o actos de terrorismo, no. Entonces por eso fuimos muy cuidadosos en no decirles, eso está hecho para los que están allí en Guanajuato. Que eran como cuarenta. Tenían la lista completita, el gobierno de España, con nombres y apellidos y lugares de residencia y empresas donde trabajaban. O sea estaban perfectamente localizados. Entonces no se quiso que aquello fuera a parecer como hecho para ellos. Le insisto, sí lo era. O era uno de los objetivos fundamentales. Pero nosotros decíamos ‚pues no, la ley especial nunca debe de aplicarse', no. Si yo hago una leypara fastidiar a una persona en concreto, pues, es una cosa como absolutamente contraria a todos los derechos fundamentales de las personas, no. Entonces siempre insistimos mucho en que fuera general, que fuera algo que pudiera aplicarse a cualquiera, no. A cualquier persona."[245]

Neben der Definition von Terrorismus habe die mexikanische Asylpolitik grundlegende Kontroversen erzeugt, wie ein ehemaliger Mitarbeiter des Innenministeriums betonte.[246] Denn die mexikanische Regierung wollte nicht riskieren, ehemalige Bürgerkriegsflüchtlinge oder Flüchtlinge der Francodiktatur aufgrund der Vertragsänderung ausliefern zu müssen:

243 Vgl. Interview Nummer 43.
244 Vgl. Interview Nummer 96, Minute 43:02-44:06.
245 In: ebenda, Minute 44:19-46:31.
246 Vgl. Interview Nummer 79.

„O sea, el tratado original de extradición impedía que seobsequiaran extradiciones por razones políticas. Y eso era, pues muy lógico, porque acá había muchísimos españoles que habían huido de España exclusivamente por razones políticas, no. Por razones, al contrario de ser delincuentes, muchísimos de ellos fueron sumamente útiles para México. [...] Y claro pues a esos no se los iba a devolver México nunca, verdad. Aunque me pidas la extradición, no te la voy a conceder y entonces este convenio, no que eliminaraesa estipulación del tratado original, pero sí que lo atempera para que pudiera ser aplicable a los terroristas. ¿A cuáles terroristas? Pues a los de la ETA. A los vascos que seguían viniendo acá a México.“[247]

Problematisch hierbei war für die mexikanischen Autoritäten, das nicht genau geklärt war, wen die spanische Regierung ausgeliefert haben wollte, und ob es sich nur auf Personen mit Verbindungen zur ETA bezog oder gar auf Personen, denen vor Ende des franquistischen Regimes Asyl gewährt worden war:

„[...] había por parte del gobierno de México la idea de que todos los anteriores, los antiguos no se les tocara. Y no teníamos mucha confianza en que eso fuera a suceder. Porque el gobierno, el gobierno español en esa época, no se definía claramente a ese respecto. O sea había, había la posibilidad de que solicitaran la extradición de alguno de los que habían venido durante el régimen franquista, huyendo, realmente huyendo o habiendo salido de los campos de concentración que estaban en Francia [...] entonces queríamos que quedara perfectamente claro que respecto de todas esas personas no no prosperaría ninguna solicitud de extradición, verdad. Y que esto sería aplicable exclusivamente a los terroristas. Y claro, había que negociar que quedara muy claro, muy claramente establecido en el convenio. Y creo que así quedó.“[248]

Im Zusammenhang mit der Asylproblematik habe die Klärung der Frage der Retroaktivität die Unterzeichnung des Vertrages verzögert, wie ein ehemaliger Mitarbeiter der SRE erinnerte.[249] Für die spanische Regierung sei die Retroaktivität selbstverständlich gewesen, da die Verbrechen stets in der Vergangenheit begangen worden waren. Die mexika-

247 In: Interview Nummer 96, Minute 7:23-9:13.
248 In: ebenda, Minute 12:38-14:13.
249 Vgl. Interview Nummer 43.

nische Regierung habe jedoch befürchtet, dass somit plötzlich Personen ausgeliefert werden könnten, denen Mexiko Asyl gewährt hatte. Schließlich hätten sich die Vertragspartner auf Retroaktivität geeinigt, ohne die Personen mit Asyl einzuschließen. Belloch erklärte im Kongress, dass dies zwar die Möglichkeit einschloss, ETA-Mitglieder für Delikte auszuliefern, welche in der Vergangenheit begangen wurden, aber dass der Vertrag nicht rückwirkend auf laufende oder schon abgeschlossene Verfahren angewandt werden könnte.[250]

Doch nicht nur die spanische Regierung wollte die Veränderung des Vertrages. Auch die mexikanische Delegation hatte Interesse an einer Modifzierung. Laut eienes ehemaligen Mitarbeiters der SRE hätten sich verschiedene SteuerverbrecherInnen nach Spanien abgesetzt und seien aufgrund des bestehenden Vertrages nicht ausgeliefert worden.[251] Dadurch sei Spanien damals eine Art Zufluchtsort gewesen, was der mexikanischen Seite mißfiel. Letztlich einigten sich die Vertragsparteien am 12.05.1995.[252] Die endgültige Version lautete:

> „A los efectos de este Tratado, en ningún caso se considerarán delitos políticos:
>
> a) El atentado en contra de un Jefe de Estado o Gobierno o de un miembro de su familia.
>
> b) Los delitos comprendidos en tratados multilaterales que impongan a las Partes, en caso de no conceder la extradición, someter el asunto a sus propias autoridades judiciales. Entre otras las infracciones comprendidas en el ámbito de aplicación de los siguientes tratados:
>
> - Convenio para la Represión del Apoderamiento ilícito de Aeronaves, firmado en la Haya, el 16 de diciembre 1970.
> - Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, firmado en Montreal, el 23 de septiembre de 1971.
> - Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los aeropuertos que presten Servicios a la Aviación Civil Internacional, hecho en Montreal, el 24 de febrero de 1988.

250 Vgl. Congreso de los Diputados (1995), S. 8464f.

251 Vgl. Interview Nummer 43.

252 Vgl. Consultoría Jurídica (Januar 1978-Mai 1995).

- Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental, hecho en Roma, el 10 de marzo 1988.

c) Los actos de terrorismo."[253]

Mexiko habe damit die spanische Position anerkannt, wie ein ehemaliger Mitarbeiter der SRE erklärte.[254] Der spanische Änderungswunsch bezüglich des Lieferns von Beweisen (Artikel 15b-Vgl. V-2.3.1.) wurde ebenfalls angenommen und der betreffende Teil des Satzes gestrichen. Dafür wurde folgender Satz aufgenommen, um die Lokalisierung der betreffenden Personen zu erleichtern:

„d) en la medida en que sea posible y de conformidad con la legislación del Estado requirente, datas que permitan establecer la identidad, la nacionalidad y localización del individuo reclamado."[255]

Die von Spanien gewünschte Ergänzung bezüglich der „refugiados" und „asilados" (Vgl. V-2.3.) wurde aus oben beschriebenen Gründen der Asylproblematik letztlich nicht vorgenommen. Den Änderungswünschen der mexikanischen Delegation wurde hingegen entsprochen und Finanzdelikte als Auslieferungsgrund aufgenommen.

Am 23.06.1995 fand schließlich die offizielle Unterzeichnung des Vertrages statt.[256] Der mexikanische Senat ratifizierte die Vertragsänderung am 31.10.1995.[257] Vom spanischen Kongress wurde die Modifikation am 07.11.1995 abgesegnet.[258]

253 In: ebenda.

254 Vgl. Interview Nummer 43.

255 In: Ministerio de Asuntos Exteriores (07.08.1996): „Protocolo por el que se modifica el Tratado Bilateral de Extradición y Asistenica Mútua en Materia Penal entreel Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos". In: *Boletín Oficial del Estado* (190).

256 Vgl. Consultoría Jurídica (Juni 1995-November 1998): Tratado de Extradición entre México y el Reino Unido de España. Secretaría de Relaciones Exteriores, CJA-1584-1 (2ª) ; CJA/350(MEX-ESP)/37581 Tratado de extradición entre México y España, 1978.-Información sobre… No. de Expediente: 37581. In: Tratados, zuletzt geprüft am 07.10.2015.

257 Vgl. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión (Hrsg.) (1995): „Protocolo por el se modifica el Tratado de Extradición y Asistencia en Materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España, de 21 de noviembre de 1978, suscrito en la Ciudad de México el 23 de junio de 1995". LVI Legislatura. In: Archivo Histórico del Senado, S. 13.

258 Vgl. Cortes Generales (1995): „Protocolo por el que se modifica el Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal entre el Reino de España y los Estados Unidos Mejicanos de 21 de noviembre de 1978, firmado en la Ciudad de Méjico el 23-6-95". (Número de expediente 110/000185.). V Legis-

Nach Vertragsabschluss betonte die SRE, dass Terrorismus nicht länger als politisches Delikt gewertet würde, bezog sich dabei in der offiziellen Erklärung aber nicht auf ETA, sondern auf Fälle, die weder Spanien noch Mexiko betrafen:

> „En el mundo actual, el terrorismo es una grave amenaza para la comunidad de Estados. La deplorable pérdida de vidas que causaron los atentados terroristas que tuvieron lugar en los últimos días en Oklahoma, Estados Unidos de América, y en Lima, Perú, son clara muestra de este peligro. Las luchas políticas no pueden ser motivo ni justificación de tales atrocidades."[259]

Die SRE drückte damit die generelle Ablehnung von Terrorismus als politisches Mittel aus. Dennoch erklärte der *Subprocurador jurídico*, Rafael Estrada Sámano, dass Mexiko trotz Änderung weiterhin Personen Asyl gewähren könnte, wenn dies für angebracht erachtet würde. Des Weiteren betonte González Félix öffentlich, dass Mexiko nicht als „Paradies für Terroristen" betrachtet werden möchte, aber einen verantwortungsvollen Umgang mit dem Thema anstrebte:

> „[…] aclara que México ‚está viendo que el manejo de este tema sea responsable; que aquellas personas que han venido al país en son de paz y realizan sus actividades de manera legal y cotidiana y no tienen ninguna deuda con la justicia mexicana, se verá que no se les perturbe. Estamos tratando de moderar eso.'"[260]

Trotz dieser Beschwichtigungen rief der Vertrag Kritik hervor: Wenig begeistert zeigte sich die PNV, welche ähnliche Ausschreitungen wie in Uruguay[261] befürchtete.[262] Mikel Korta von *Gestoras Pro Amnistía* reagierte

latura. Comisiones - Asuntos Exteriores. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados (Sesión núm. 45, 611).

259 In: Ambriz, Agustín (1995): „Intenta la cancillería explicar el sigilo en el acuerdo: ‚Las conversaciones entre dos gobiernos para un tratado no se ventilan publicamente'". In: *Proceso*, 29.05.1995 (0969-36).

260 In: Monge, Raúl; Morales, Sonia (1996): „Tras la vigilancia ‚extrema' de los vascos refugiados en México, los procesos de extradición comienzan con el caso de Andoni Zelaia. In: *Proceso*, 11.03.1996 (1010-32).

261 1994 kam es im Zusammenhang mit einem Auslieferungsprozess von verschiedenen ETA-Mitgliedern nach Spanien zu Protesten und Ausschreitungen, bei denen ein Demonstrant von der Polizei getötet wurde. Vgl. Resumen Latinomamericano (2016): „Uruguay. El crimen de una democracia". In: *Resumen Latinoamericano*, 26.08.2016. Online verfügbar unter http://www.resumenlatinoamericano.org/2016/08/26/uruguay-el-crimen-de-una-democracia/, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

262 Vgl. Martínez, Sanjuana (1995): „Ataca el derecho de asilo: Herri Batasuna. México, en la ‚estrategia represiva' de España con el tratado de extradición". In: *Proceso*, 29.05.1995 (0969).

ebenfalls angesichts der Vertragsänderung besorgt.[263] Er kritisierte die spanische Regierung, indem er ihr vorwarf, die Legalität nach Belieben zu verändern. Erst habe sie die baskischen „refugiados" kriminalisiert, um sie dann zu verfolgen. Dies würde aber weder den Konflikt im Baskenland lösen noch die Situation der „refugiados" verbessern, sondern lediglich als Propagandamittel dienen. Er bat die mexikanische Regierung darum, dass Asylrecht zu respektieren und nicht auszuliefern, sondern den politischen Charakter der ETA-Mitglieder anzuerkennen. Sonst wären sie gezwungen zu fliehen. Von Beamten der *Audiencia Nacional* wurde ebenfalls Kritik geäußert: Das Problem sei nicht der alte Vertrag mit Mexiko gewesen, nach dem ETA-Mitglieder ebenfalls ausgeliefert werden könnten, sondern die unterschiedliche Interpretation des Vertrages. Laut mexikanischen Beamten habe die vereinzelte (Medien)kritik jedoch in keiner Weise die Vertragsänderung beeinflusst.[264]

Unterdessen veröffentlichte *ABC* weiterhin Artikel, oft mit Namen und Adressen von ETA-Mitgliedern in Mexiko, um die Situation öffentlich zu denunzieren.[265] Auch die Berichte über mögliche kriminelle Aktivitäten der ETA in Mexiko kursierten nach wie vor in den Medien, allerdings viel weniger als noch 1993/1994.[266]

Die spanische Diplomatie zeigte sich jedoch nicht nur aktiv beim Thema des Auslieferungsvertrages, sondern auch bei ökonomischen Themen. Laut eines Mitarbeiters des MAEC habe Spanien sich insbesondere in der Zeit der mexikanischen Wirtschaftskrise bemüht, als Vertrauenspartner wahrgenommen zu werden:

> „Uno de los éxitos de aquella época en nuestra política con México que ha surtido luego efectos, es que cuando ellos estaban mal, nosotros seguimos confiando en ellos, no. Y mantuvimos la presencia. Y ahí estuvo Solana, estuvo el Príncipe, y estuvieron presidentes de Comunidades Autónomas. Que estaban absoluta-

263 Vgl. S.N. (1995): „La Fiscalía de la Audiencia Nacional cuestiona la efectividad del tratado de extradición con México". In: *ABC*, 25.05.1995, S. 35.

264 Vgl. Interview Nummer 43; und Interview Nummer 47.

265 Vgl. *ABC* (1996): „El quién es quién de ETA en México, según la policía". In: *ABC*, 20.04.1996, S. 22; und Ayllón (1995), S. 35.

266 Vgl. Ramírez, Ignacio (1995): „Reportes de inteligencia militar describen ingresos de armas, campamentos ‚subversivos', ataques de rebeldes. ‚Alerta Roja' en la sierra de Guerrero por la actividad de grupos guerrilleros". In: *Proceso*, 07.08.1995 (0979-01); und Executive Intelligence Review (1995): „Spain's ETA sets up ‚Kidnappers, Inc.'". In: *Executive Intelligence Review* (November 10). Online verfügbar unter http://www.larouchepub.com/other/1995/2245_ETA.html, zuletzt geprüft am 11.06.2019.

> mente en la lona, que nadie les hacía ni puto caso, pero ni caso. Tenían la crisis económica, tenían lo de Chiapas, tenían un presidente que no tenía crédito ni siquiera en el partido, en el PRI, en su propio partido. Bueno, estaban en una situación de verdadero, no sé, verdadero *break down* social, o sea, socialmente se sentían mal. Se sentían en el pozo, sin capacidad y sin ganas de salir. Bueno, entonces los tienes que apoyar, no, si son importante para tí. Si no, claro, para qué te vas a preocupar, no?"[267]

Ziel dieser Unterstützung sei die Intensivierung der wirtschaftlichen Kooperation und der spanischen Investitionen in Mexiko gewesen, die zu diesem Zeitpunkt erst begannen und einer starken politischen Unterstützung bedurft hätten, da die spanischen UnternehmerInnen bisher kaum im Ausland investiert hatten und Mexiko als instabil ansahen.[268] Ein anderer Mitarbeiter des MAEC erklärte, dass er den König Juan Carlos angerufen habe, um ihn darum zu bitten, Einfluss auf die spanischen Banken auszuüben, damit sie in Mexiko investierten.[269]

Mit Hilfe der politischen Unterstützung intensivierten sich in diesen Jahren die spanischen Investitionen in Mexiko, so dass sich die Präsenz der spanischen UnternehmerInnen in Mexiko trotz der Krise erhöhte. Malló sieht in dieser von Felipe González verfolgten Lateinamerika Politik eine bewusste Depolitisierung zugunsten einer Ökonomisierung der Beziehungen – ein Projekt, das von den mexikanischen Regierungen unterstützt wurde.[270] Ein ehemaliger Beamte der SRE bestätigte dieses große Interesse an den zunehmenden spanischen Investitionen.[271]

Parallel dazu begann die spanische Diplomatie aktiv die Umsetzung der Verhandlungen zum Freihandelsvertrag zwischen der EU und Mexiko zu fördern.[272] Eine wichtige Rolle spielte dabei Spaniens EU-Präsidentschaft ab Juli 1995.[273] Spanien gelang es, innerhalb der EU den Beziehun-

267 In: Interview Nummer 99, Minute 1:48:21-1:49:18.

268 In: Interview Nummer 99, Minute 13:07-15:25.

269 Vgl. Aussage eines Mitarbeiters des Maec im Interview mit der Autorin am 20.10.2016, Interview Nummer 101, Minute 09:33-10:00.

270 Vgl. Malló (2011), S. 232-236.

271 Vgl. Interview Nummer 47.

272 In: Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (2010): *Interview with Manuel Marín González: Spain's role in relations between Latin America and the European Union* (Madrid, 13 April 2010). Madrid. Online verfügbar unter http://www.cvce.eu/en/obj/interview_with_manuel_marin_gonzalez_spain_s_role_in_relations_between_latin_america_and_the_european_union_madrid_13_april_2010-en-ea43230b-6668-4767-a4c6-12a514957f83.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

273 Vgl. Arenal (2011), S. 207.

gen zu Lateinamerika einen neuen Impuls zu geben. Gleichzeitig etablierte es sich als Mittler für die Interessen lateinamerikanischer Staaten in der EU.[274] Dementsprechend richteten sich die außenpolitischen Initiativen Mexikos zur Förderung der Vertragsverhandlungen mit der EU an Spanien. Bei der RI im Oktober 1995 bat die mexikanische Delegation offiziell um Spaniens Unterstützung als „puente privilegiado" bei den Verhandlungen mit der EU:

> „La Delegación Mexicana manifiesta que España constituye un puente privilegiado para las relaciones de México con la Unión Europea, ya que ésta configura un rol de primer orden en la estrategia de diversificación de sus relaciones internacionales. Ambas Delegaciones reconocen que la firma de la Declaración Conjunta Solemne con la Unión Europea constituye para México, por su singularidad, una relación de alto interés. La Delegación Española reitera su apoyo, en el seno de la Unión Europea, al corresponder actualmente a España la Presidencia, para incrementar los contactos y acciones que culminen en la suscripción de un nuevo Acuerdo Marco México-Unión Europea, que contemple un amplio espectro de asociación y colaboración política, económica, comercial y de cooperación."[275]

Kurz darauf wiederholte Zedillo die Bitte um Unterstützung in der EU auf der *Cumbre Iberoamericana* in einer Unterredung mit José Ángel Gurría, Felipe González, König Juan Carlos I, Javier Solana und dem EU-Kommissar für Außenbeziehungen Manuel Marín (1995-1999).[276] Im Januar 1996 reiste Zedillo schließlich selbst nach Europa, um für den neuen Vertrag zu werben.[277] In Spanien sicherte er sich die Unterstützung der Regierung und der Opposition für einen Freihandelsvertrag mit der EU.[278] Nach einer erneuten Verzögerung autorisierte schließlich die EU im Mai 1996 den Beginn der Verhandlungen. Laut Aussage eines ehemaligen Beamten der SRE habe es eine Zeit lang Konkurrenz zwischen Spa-

274 Vgl. Arenal (2011), S. 142ff.

275 Vgl. Congreso de la Unión (Hrsg.) (1995): *Memoria. VIII Reunión Interparlamentaria México-España. Palacio Legislativo, México D.F., 09.-10.10.1995*. Mexiko: Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, S. 317f.

276 Vgl. Ayllón, Luis (1995): „Zedillo pide ayuda al Rey para reactivar la economía de México". In: *ABC*, 16.10.1995, S. 34.

277 Vgl. Villegas M. (1999), S. 268f.

278 Vgl. Orgambides, Fernando (1996): „Zedillo recibe el apoyo del PP e IU al libre comercio de México con la UE". In: *El País*, 28.01.1996. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1996/01/28/espana/822783620_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

nien und Großbritannien darum gegeben, die Brücke zur EU zu sein.[279] Letztlich seien jedoch Spaniens Arbeit in der EU und die ausgezeichneten Beziehungen zu Spanien entscheidend gewesen. Ein anderer ehemaliger Beamter der SRE beschrieb diese Unterstützung Spaniens für die mexikanischen Interessen folgendermaßen:

> „España se volvió un campeón de la participación de México en las negociaciones de los acuerdos de asociación y comerciales con Europa. Había cierta reticencia en los países preocupados por su sector agrícola, había temores de que México exportara productos agrícolas a precios que afectarían a sus productores. España siempre fue un campeón, un gran aliado, nos ayudaron mucho. El papel de Manuel Marín en la Comisión Europea fue igualmente crucial. [...] En la relación bilateral siempre fue un privilegio colaborar con los Gobiernos de España. La relación con el Rey Juan Carlos también fue muy importante, pues era un gran aliado de México. [...] Los temas de la relación entre México y España, en primer lugar, giraron en torno al papel de España como gran aliado y como puerta a Europa para los actores públicos y privados mexicanos. Segundo, la relación México-España como una relación privilegiada para ver los temas de España en América Latina. [...] La mayor parte de los temas mundiales los comentábamos, los compartíamos, porque además de que había intereses nacionales había mucha confianza, y relaciones personales muy buenas. [...] El papel de España fue crucial para las relaciones de México con la Unión Europea. Se convirtió en un motor de las relaciones económicas entre México y la UE, a través de fuertes inversiones. [...] Hoy México ya tiene una relación muy fuerte con la UE, pero en esa época estábamos empezando, necesitábamos a un campeón y España cumplió ese papel."[280]

Diese guten Beziehungen zwischen Spanien und Mexiko drückten sich auch auf informeller Ebene aus: So wurde die 1994 begonnene Polizei- und Geheimdienstkooperation ausgeweitet. Während der CISEN noch 1994 aufgrund der innenpolitischen Situation einen Politikwechsel mit Sorge betrachtete, sei es einem ehemaligen Beamten zufolge mit Zedillos Amtsantritt nicht mehr möglich gewesen, Rückschritte zu machen,

279 Vgl. Interview Nummer 42.

280 In: Aussage eines ehemaligen Regierungsbeamten der SRE unter Zedillo in einem schriftlichen Interview mit der Autorin am 19.09.2016, Interview Nummer 80.

da die Beziehungen so eng waren.[281] Daher habe der CISEN dann „grünes Licht“ für die Kooperation gegeben. Offiziell hätten die spanische Polizei bzw. der Geheimdienst in Mexiko nicht recherchieren oder verhaften dürfen, wie ein mexikanischer Akademiker und Journalist berichtete.[282] Aufgrund der guten Beziehungen sei es jedoch für sie möglich gewesen, mit einem hohen Grad an Freiheit in Mexiko zu arbeiten. Grundlage dafür sei Vertrauen gewesen, kein normativer Rahmen. Einem ehemaligen Mitarbeiter des CISEN zufolge seien Spezialgruppen aus GeheimdienstmitarbeiterInnen eingesetzt worden, um die ExilantInnen zu lokalisieren.[283] Spanische BeamtInnen seien ebenfalls beim operativen Teil dabei gewesen, sie hätten die Ziele festgelegt und bei der Übersetzung der Kommunikation der ExilantInnen geholfen. Einige der ExilantInnen seien schon länger da gewesen und nicht mehr aktiv, andere erst kurz. Viele hätten versteckt gelebt. Teils sei die Lokalisierung schwierig gewesen, weil sie mit falschen Dokumenten eingereist waren. Sie seien oft erst entdeckt worden, wenn sie untereinander kommunizierten. Laut Aussage des Interviewten hätten sie in Mexiko versucht, ihr Leben wiederherzustellen. Subversive oder kriminelle Aktivitäten hätten sie ihnen in Mexiko nie nachweisen können. Einem anderen Geheimdienstbeamten zufolge seien die Medienberichte über Raub und Entführungen erfunden gewesen, um besser den Politikwechsel zu legitimieren.[284] Dieser habe der spanischen Agenda entsprochen, da sie in Mexiko keine Probleme verursachten: „Fuera de esto no era problema que estuvieran. Era más conveniente para los dos saber que estaban en México y ubicados, en vez de mandarlos a otros lados y ya no saberlo.“[285] Einem Beamten der SRE zufolge sei die Präsenz von Spaniern in Mexiko-selbst die der „etarras“-eher positiv als negativ für Mexiko gewesen, weil es mehrheitlich qualifizierte Personen waren.[286] Me xiko sei ein sicheres „refugio“ gewesen, wo sie Abstand zur Organisation hätten gewinnen können.[287] Das einzige Problem, dass es gegeben habe, sei migratorischer Natur gewesen, da viele mit falschen Papieren

281 Vgl. Interview Nummer 48.
282 Vgl. Interview Nummer 21.
283 Vgl. Interview Nummer 48.
284 Vgl. Interview Nummer 31.
285 In: Interview Nummer 31.
286 Vgl. Interview Nummer 47.
287 Vgl. Interview Nummer 31.

eingereist waren. Dennoch habe die spanische Regierung die Präsenz in Mexiko reduzieren wollen: „En el fondo era una maravillosa protección. Aunque a España le encantara que estuvieran aquí lejos, eran de interés para España."[288]

Die polizeiliche und geheimdienstliche Kooperation zwischen beiden Ländern entwickelte sich so gut, dass ein ehemaliger Mitarbeiter des CISEN dies die „Glanzjahre der technischen Kooperation" nannte.[289] Zwischen den Beamten hätten sich freundschaftliche Beziehungen entwickelt, sie seien „cuates" und „compadres" geworden. Ähnlich drückte es ein ehemaliger Beamter der spanischen Sicherheitsdienste aus. Die Kooperation mit Mexiko sei viel besser als mit Frankreich gewesen, Mexiko habe mit allem geholfen, was möglich gewesen sei.[290] Letztlich habe die Kooperation die zwischenstaatlichen Beziehungen mehr vorangebracht als jedes andere Thema der bilateralen Agenda. Ein ehemaliger Regierungsbeamter des Innenministeriums drückte es folgendermaßen aus: „Y si no hubiera más [Kooperation], es que España no lo quería."[291]

DIE AUSWEISUNGEN (KOOPERATION „FAST TRACK")

Im Rahmen der polizeilichen und geheimdienstlichen Kooperation sei es laut einem ehemaligen spanischen Polizisten zwischen 1994-1996 zunächst um die Erstellung einer Art Landkarte („mapa") gegangen, um alle Geflohenen („huidos") der Organisation zu lokalisieren (Vgl. auch V-2.3.).[292] Spanien hätte über viele Informationen verfügt, die sie in Mexiko überprüfen mussten. Lange Zeit habe sich die Polizeiarbeit nur auf den militärischen Apparat der ETA beschränkt. Erst in diesem Moment hätten die Behörden angefangen, ETA als Verflechtung („entramado") zu betrachten, und die Beziehungen zu HB, anderen Organisationen und den Kollektiven der „refugiados" zu untersuchen. Zu dem Zeitpunkt seien in Mexiko 120-140 Personen lokalisiert worden. Sowohl mexikanische als auch spanische Beamte gaben an, dass jeder Fall einzeln analysiert worden sei.[293] Dabei seien von mexikanischer Seite nicht die Anklagepunkte

288 In: Interview Nummer 47.
289 Vgl. Interview Nummer 48.
290 Vgl. Interview Nummer 63.
291 In: Interview Nummer 51.
292 Vgl. Interview Nummer 63.
293 Vgl. Interview Nummer 47; und Interview Nummer 31; und Interview Nummer 63.

überprüft worden, sondern lediglich versucht worden, Spaniens Forderungen nachzukommen.[294]

Nach Aussage eines ExilantInnen in Mexiko hätten sich ihm ein Polizist der *Guardia Civil* mit Erlaubnis der mexikanischen Regierung genähert und ihm Geld und eine neue Identität geboten, um Informationen zu erhalten.[295] Dem Interviewten zufolge habe es bei den spanischen Behörden zu dem Zeitpunkt große Wissenslücken gegeben, weshalb sie versuchten herauszufinden, in welchen Ländern ETA aktiv war. Er interpretierte dies als Versuch, die ExilantInnen in Mexiko ähnlich wie die Häftlinge in Spanien zu spalten.

Laut Aussage eines ehemaligen spanischen Polizisten und eines ehemaligen Mitarbeiters des CISEN hätten sich die Behörden nach der Analyse der Fälle darauf geeinigt, diejenigen ExilantInnen in Ruhe zu lassen, welche sehr lange in Mexiko und nicht mehr aktiv in der Organisation waren.[296] Verfolgt werden sollten diejenigen, welche noch aktiv („calentitos") bzw. bereit waren, zum bewaffneten Kampf („lucha armada") zurückzukehren, oder deren Straftaten am Rande der Verjährung waren.[297]

Einem ehemaligen Beamten des INM zufolge sollte die Option der Auslieferung nach dem neuen Vertrag der Ausnahmeweg bleiben, da er nicht effizient war.[298] Unter Umständen hätte dies zu einem jahrelangen Prozess geführt, bei dem die Angeklagten auf die Justiz zurückgreifen konnten, um die Auslieferung zu verhindern. Bei vielen sei obendrein eine Auslieferung nicht möglich gewesen, meist aufgrund von unklaren rechtlichen Vorwürfen oder Delikten, die in Mexiko nicht als Delikt galten, erinnerte eine ehemaliger Mitarbeiter des CISEN.[299] Doch nicht nur die mexikanische Regierung lehnte die Auslieferungsprozesse als zu kompliziert ab. Die spanische Diplomatie habe ebenfalls auf einen schnelleren Erfolg gedrängt, weshalb der CISEN schließlich vorgeschlagen habe, sie auf administrativem Wege auszuweisen, was letztlich vom *Gabinete de Seguridad Nacional* autorisiert worden sei, wie ein anderer

294 Vgl. Interview nummer 31.
295 Vgl. Interview Nummer 25.
296 Vgl. Interview Nummer 47; und Interview Nummer 63.
297 Vgl. Interview Nummer 63.
298 Vgl. Aussage eines ehemaligen Regierungsbeamten des INM unter Zedillo in einem Interview mit der Autorin am 12.11.2015, Interview Nummer 41.
299 Vgl. Interview Nummer 31.

ehemaliger Mitarbeiter des CISEN betonte.[300] Diese Entscheidung wurde von der spanischen Diplomatie sehr begrüßt:

> „[…] el tratado de extradición lo modificamos y eso, pero acudir a la extradición era mucho más pesado. La intervención judicial era mucho más complicada. Se alargaba mucho más. Era mucho más fácil la aplicación de la Ley Federal de tal, los cogían como ilegales. Con dos policías españoles, los metían en el avión de Iberia o de Aeroméxico[…] y con la ventaja además que cuando llegaron a España les podías juzgar por todos los delitos, mientras que la extradición únicamente se puede juzgar por los delitos que eran contenido de la extradición. Los etarras entregados a España se les juzgaban por cualquiera de los delitos que tenían en la Audiencia Nacional."[301]

Doch nicht nur die Einfachheit des Verfahrens und die Möglichkeit einer erweiterten Strafverfolgung in Spanien begeisterte die spanische Diplomatie. Es war eine Möglichkeit, den nach wie vor bestehenden Widerstand der staatlichen Akteure zu umgehen und die mexikanischen Autoritäten zu einer informellen Kooperation zu verpflichten:

> „Mientras se negociaba el acuerdo de extradición, estábamos hasta aquí en la discusión y la negociación con los servicios y con el ministe rio con lo que allí es la Secretaria de Gobernación […] para que encontráramos una fórmula que no fuera una extradición, que no fuera una petición de información por la vía judicial, sino que fuera una cosa que obviara la participación del senado y la aparición en primera fila de estos viejos lobos de la revolución global que iban a bloquearlo absolutamente todo. Para levantar esas objecciones había que renegociar el acuerdo de extradición. Pero para conseguir un éxito había que ir por otro lado. Y entonces en aquellos años conseguimos las primeras expulsiones administrativas. Bueno, yo estoy muy orgulloso de esto, la verdad. Porque, no fueron muchos, pero era haber descubierto una vía que dejaba la responsabilidad en las manos de la administración que era nuestro interlocutor, no el senado. […] porque podías hacer […] la expulsión a través de unos mecanismos que colocaban al sujeto en Barajas en un vuelo sin escalas. Claro, era lo mejor del mundo, bajaba pum […]. Ellos no tenían por qué saber que en el vuelo que iba a recogerle, al que iban a montar había unos ciudadanos que le iban a custo-

300 Vgl. Interview Nummer 48.

301 In: Interview Nummer 101, Minute 36:57-37:40.

dia durante el vuelo, que le iban a entregar en la salida. Ellos podían decir que simplemente le expulsaban porque no tenía los papeles en regla. [...] y en aquel momento como objetivo político nos preocupaba más el cambio de mentalidad de la administración y la voluntad de colaborar y construir esa voluntad de colaborar de la administración que convencer al senado y a los priistas de que tenía mérito una demanda de extradición de un etarra. Que sabemos que un debate además, bueno, seguramente perdido. [...]

Tuvo que ser por esa vía, nuestra solución muy a la mexicana de decir ‚bueno, pues, vamos a obviar esto, pero encontrar algo para que se les expulse'. Y rápidamente la administración se puso a encontrar una manera de expulsarles. Y la verdad es que hubo varias expulsiones que marcaron ese, el principio del fin. A mí me pareció que era lo relevante, porque es una administración ademas la mexicana, que por lo menos en aquella época,una vez que entraba en un camino, si se había implicado, tampoco todo lo que hacían era para ser exhibido públicamente. Y por consiguiente, ellos eran parte de una explicación discreta o de mantenerlo en plena discreción, no. Así que era una garantía de colaborar con nosotros en ese tipo de cosas, que era una garantia absoluta."[302]

Dieses Verfahren der administrativen Ausweisung war nicht unerprobt. Wie eine Anwältin der ExilantInnen erklärte, habe sie schon nach dem gescheiterten Auslieferungsgesuch von Esteban Murillo die baskischen AnwältInnen darauf hingewiesen, dass dies in Zukunft geschehen könnte, da es schon bei Auslieferungsfällen mit den USA so gemacht worden war.[303]

Praktisch ausgeführt wurden die Ausweisungen vom INM.[304] Dies sei nicht möglich bei denen gewesen, welche legale Papiere und Aufenthaltsgenehmigungen hatten, wie ein ehemaliger spanischer Polizist erwähnte.[305] Die Mehrheit sei jedoch illegal im Land gewesen. Laut eines ehemaligen Mitarbeiters des CISEN hätte das INM sie ohne jegliche Erlaubnis ausweisen können, da die Personen als Illegale gegen das mexikanische Gesetz verstießen.[306] Da es sich jedoch um eine politische Angelegenheit gehandelt habe, sei das nicht möglich gewesen. Mexiko habe zwar

302 In: Interview Nummer 99, Minute 32:56-35:54 und 40:24-41:21.
303 Vgl. Interview Nummer 84, Minute 2:01-3:07.
304 Vgl. Interview Nummer 41.
305 Vgl. Interview Nummer 63.
306 Vgl. Interview Nummer 48.

offiziell die Haltung der Nichteinmischung vertreten, aber aufgrund der Beziehungen zu Spanien wäre eine Toleranz Zeichen einer fehlenden Kohärenz gewesen.

Obwohl Agenten des INM mit Hilfe des *Poder Judicial* die Ausweisungen durchführten, sei die Operation von der SRE und dem CISEN begleitet worden, wie ein ehemaliger Beamter des CISEN berichtete.[307] Die spanischen Polizisten hätten dem CISEN eine Liste mit Namen und der gesammelten Information übergeben. Daraufhin sei eine Prioritätenliste erstellt worden. Zunächst seien diejenigen ausgewiesen worden, die leicht zu entdecken waren. Später sei es schwieriger gewesen, sie zu lokalisieren. Einige seien nur durch Zufall entdeckt worden, vor allem, weil der Politikwechsel sie nervös gemacht habe und sie sich dadurch verraten hätten. Einige ehemalige Exilanten berichteten, dass sie keine Überwachungen bemerkt hätten, bis zu dem Zeitpunkt, als sie mit anderen ExilantInnen oder der Botschaft selbst kommunizierten, um sich beispielsweise einen Pass zu besorgen.[308]

Das INM wandte das *Ley General de Población*, Artikel 121 und 122 an, um sie auszuweisen.[309] Demnach konnten Personen, die unter falschem Migrationsstatus in Mexiko leben, administrativ ausgewiesen werden. Dies war beispielsweise der Fall, wenn jemand als Student gemeldet war, aber arbeitete, oder auch bei kriminellen Aktivitäten. Laut eines ehemaligen Beamten der spanischen Polizei hätten alle offene Verfahren gehabt. Viele seien schon am Rande der Verjährung gewesen.[310] Er habe dann mit dem Richter gesprochen, ob es für eine Anklage reichen würde, und habe um die Aktualisierung der Fälle gebeten, um zu verhindern, sie direkt wieder freilassen zu müssen. Einem ehemaligen Beamten des CISEN zufolge sei es aber dennoch oft passiert, dass die betreffenden Personen in Madrid freigelassen werden mussten, weil es keine klaren rechtlichen Vorwürfe gegeben habe.[311]

Sobald der CISEN dem INM gemeldet habe, dass eine Person an einem bestimmten Ort zu finden war, sei alles für die Ausweisung vorbereitet worden. Normalerweise seien die betreffenden Personen vormittags

307 Vgl. Interview Nummer 41.

308 Vgl. Aussage eines ehemaligen Mitglieds von ETAM und ehemaligen Exilanten in Mexiko in einem Interview mit der Autorin am 13.08.2016, Interview Nummer 77; und Interview Nummer 78.

309 Vgl. Interview Nummer 41.

310 Vgl. Interview Nummer 63.

311 Vgl. Interview Nummer 31.

verhaftet, mittags verhört und abends nach Madrid geflogen worden. Das Verhör sei von *Agentes migratorios* durchgeführt worden. Sie hätten den spanischen Konsul und die Kommission für Menschenrechte dazugerufen. Dadurch hätten sich die mexikanischen Behörden absichern wollen. In einigen Fällen hätten sie Gewalt bei der Verhaftung anwenden müssen. Einem ehemaligen Beamten des CISEN zufolge hätten sich einige bei der Verhaftung sehr erschreckt, weil sie befürchteten, entführt oder umgebracht zu werden.[312] Wie ein ehemaliger Beamter der spanischen Polizei berichtete, sei der gesamte Ablauf sehr schnell durchgeführt worden, um zu verhindern, dass Medien oder AnwältInnen sich in das Verfahren einmischten.[313] Bis diese davon erfahren hätten, seien die Ausgewiesenen meist schon in Madrid gewesen. Daher seien diese Ausweisungen laut eines ehemaligen Beamten des CISEN „fast track" genannt worden.[314]

Aufgrund der Befürchtungen, dass der Politikwechsel in Mexiko zu Problemen oder Anschlägen führen könnte oder ETA ihren Zugang zu Medien, NGOs oder internationalen Organismen nutzen würde, um die Aus weisungen zu denunzieren, sei explizit darauf geachtet worden, die Operation legal einwandfrei durchzuführen, wie verschiedene mexikanische Beamte erklärten.[315] Mexiko stand in diesen Jahren des Zapatistenaufstandes und der Verhandlungen mit der EU unter besonderer internationaler Beobachtung, was die Menschenrechte betraf.[316] Ein Skandal bei den Ausweisungen von ETA-ExilantInnen war daher nicht gewünscht. Laut eines ehemaligen Mitarbeiters des INM sei vor den Medien stets der Diskurs vertreten worden, dass sie nach dem *Ley General de Población* ausgewiesen wurden, nicht aufgrund ihrer ETA-Mitgliedschaft.[317] Widerspruch habe es von den Linken und der *Jornada* gegeben. Die Regierungsbeamten hingegen hätten die Entscheidung des Präsidenten unterstützt. Lediglich vereinzelt gab es kritische Stimmen in der Politik, wie beispielsweise die einer Abgeordneten der PRD während der RI 1995.[318]

312 Vgl. Interview Nummer 48.
313 Vgl. Interview Nummer 63.
314 Vgl. Interview Nummer 48.
315 Vgl. ebenda; und Interview Nummer 41.
316 Vgl. Covarrubias Velasco/Torres Ramírez (2010), S. 101ff. und S. 113ff.
317 Vgl. Interview Nummer 41.
318 Vgl. Congreso de la Unión (Hrsg.) (1995), S. 72.

Die esten ExilantInnen, die am 05.10.1995 ausgewiesen wurden, waren Vicente Sagredo Rivas und Begoña Sánchez del Arco.[319] Am 24.01.1996, kurz vor Zedillos Reise nach Europa, wurde Luis María Domínguez Fernández, „Koldo“, festgenommen.[320] Nachdem mehrere Asylanträge seinerseits abgelehnt wurden, wiesen die mexikanischen Behörden ihn am 18.02.1996, kurz nach Zedillos Rückkehr aus Europa, nach Spanien aus.

Die Reaktionen auf die Ausweisungen fielen kontrovers aus. Für die spanischen Behörden war es ein voller Erfolg, denn einem ehemaligen Beamten der spanischen Polizei zufolge sei es beeindruckend gewesen, jemanden aus 9000km Entfernung nach Spanien zu holen.[321] Es habe einen schweren, psychologischen Schlag für das Kollektiv in Mexiko und die Organisation bedeutet, weil es ein Ende der Straflosigkeit angezeigt habe.

Von ETA-nahen Sektoren wurden die Ausweisungen sehr schlecht aufgenommen: HB kritisierte die Ausweisungen scharf und warf Spanien vor, eine Internationalisierung der Repression zu betreiben.[322] Mexiko wurde erstmals ebenfalls öffentlich von den UnterstützerInnen der ExilantInnen kritisiert und ein Bruch des internationalen Rechtes und der Asyltradtion vorgeworfen. Der Sprecher der Kommission für internationale Beziehungen von HB, Gorka Martínez, zeigte sich besorgt darüber, dass die Ausgewiesenen in Spanien gefoltert werden könnten.

FOLTER UND AUSWEISUNGEN

Das Thema der Folter, das in vielen *Frames* der UnterstützerInnen der ExilantInnen als Grund für eine Ablehnung der Auslieferungs- und Ausweisungspraxis angeführt wurde, zeigte sich im empirischen Material als widersprüchlich: So sei laut eines ehemaligen Beamten der SRE das Thema Folter durchaus Teil der Verhandlungen um die Auslieferun-

319 Vgl. Martínez, Sanjuana (1995): „Adujo el gobierno ‚razones administrativas‘. El tratado de extradición con España entrará en vigor en 1996, pero México ya expulsó a dos supuestos etarras“. In: *Proceso*, 09.10.1995 (0988).

320 Vgl. Orgambides, Fernando (1996): „El presunto etarra Domínguez llega a España, deportado desde México“. In: *El País*, 19.02.1996.Online verfügbar unter https://elpais.com/diario/1996/02/19/espana/824684403_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

321 Vgl. Interview Nummer 63.

322 Vgl. Martínez, Sanjuana (1995): „Adujo el gobierno ‚razones administrativas‘. El tratado de extradición con España entrará en vigor en 1996, pero México ya expulsó a dos supuestos etarras“. In: *Proceso*, 09.10.1995 (0988).

gen und Ausweisungen gewesen und habe für Spannungen gesorgt.[323] Einem ehemaligen Beamten des CISEN zufolge habe das Thema hingegen keine Rolle bei der Kooperation gespielt. In verschiedenen Medienberichten war davon die Rede, dass die Ausgewiesenen psychologische und physische Folter erlitten hätten.[324] Laut Medienberichten habe es Anzeigen wegen Folter, Gewalt und Beschimpfungen gegeben und schließlich sogar eine Beschwerde wegen illegaler Ausweisungen und der Foltergefahr vor der *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*.[325]

Einer der Ausgewiesenen erklärte, dass die mexikanische Polizei ihn korrekt und gut behandelt habe, als er festgenommen wurde. Am Flughafen sei er jedoch von spanischen Polizisten beschimpft und an den Haaren gegriffen worden.[326] In Madrid sei er in ein Gefängnis geführt worden, wo er sich ausziehen musste. Dann habe das Verhör begonnen, das sehr ruppig gewesen sei. Laut Aussage des Interviewten hätten die mexikanischen Polizisten und die Medien dann nach ihm gefragt, worüber sich der verhörende Polizist sehr aufgeregt habe. Daraufhin sei er direkt zum Richter geführt worden. Ein anderer Ausgewiesener sagte, er sei in Spanien ohne Zwischenfälle direkt zum Richter geführt worden.[327] Ein Exilant in Mexiko erklärte, es habe bei den Ausweisungen keine skandalösen Fälle von Folter gegeben, da dies die mexikanischen Autoritäten in eine ungünstige Lage gebracht hätte. Ähnlich äußerte sich eine Anwältin der IA. Ihrem Wissen nach habe keiner der Ausgewiesenen Folter angezeigt, weil Fälle von Folter nicht der operativen Logik der zwischenstaatlichen Kooperation entsprochen hätten.[328]

Auch wenn dieser Punkt nicht eindeutig zu klären war, ließ sich dennoch bestätigen, dass für die ExilantInnen die Angst vor Folter bzw. die Unsicherheit bezüglich der rechtstaatlichen Behandlung durch die spanischen Institutionen ein entscheidender Faktor für die Ablehnung der Ausweisungen oder einer Rückkehr nach Spanien war. Unabhängig da-

323 Vgl. Interview Nummer 16.

324 Vgl. Martínez, Sanjuana (1996): „Manifestaciones de protesta en el País Vasco. El gobierno español engañó al de México y a ACNUR para la deportación de ‚Koldo' Domínguez". In: Proceso, 26.02.1996 (1008-17); und Ikuskapen zentroa (2001): *Jose Marti Etxaniz. 21 ans et 4 mois en prison*. Hrsg. v. Observatorio Vasco de Derechos Humanos, S. 13ff.

325 Vgl. Martínez, Sanjuana (2000): „Ante la ONU, acusación en ciernes contra el gobierno mexicano". In: Proceso, 24.01.2000 (1212).

326 Vgl. Interview Nummer 77.

327 Vgl. Interview Nummer 78.

328 Vgl. Interview Nummer 69.

von, ob diese Angst begründet war oder nicht, beeinflusste sie das Bild der ExilantInnen von Spanien und begünstigte die Entstehung eines Exils, das auch Personen einschloss, die sich nicht wegen Straftaten zu verantworten hatten (Vgl. V-3.1. und V-3.3.).

Die mexikanische Anwältin María del Carmen Fernández Real, welche im Falle der Basken zu intervenieren versuchte, nannte die Ausweisungen illegal, weil es sich im Grunde um de facto Auslieferungen handelte.[329] Ein Anwalt der IA nannte sie ebenfalls illegal, da ein Auslieferungsverfahren angewandt werden müsste, sobald ein internationaler Haftbefehl vorläge.[330] Darüber hinaus sei eine Ausweisung wegen falscher Papiere zwar möglich, dies müsste jedoch nicht zwangsläufig zu einer Deportation führen.[331] Eine Anwältin der IA beschrieb ebenfalls viele der Ausweisungen als irregulär und nicht dem mexikanischen Gesetz entsprechend.[332] Besonders deutlicht äußerte sich die Anwältin Pilar Noriega.[333] Sie warf der mexikanischen Regierung den Bruch der traditionellen mexikanischen Außenpolitik vor, die das Asylrecht respektierte. Dies bedeutete einen Souveränitätsverlust und die Unterordnung unter ausländische Interessen. Sie kritisierte ebenfalls die Ausweisungen als de facto Auslieferungen, weil dadurch die Rechte der Ausgewiesenen verletzt würden. Die Polizei anderer Länder sei in Mexiko aktiv, obwohl dies die Souveränität Mexikos untergraben würde. Des Weiteren wies sie darauf hin, dass den Ausgewiesenen nach internationalem Recht überlassen blieb, in einem Drittstaat Aufnahme zu erbitten. Mexiko hingegen habe die betreffenden Personen direkt in ihr Herkunftsland deportiert, ohne ihnen einen angemessenen Zeitraum für das Ordnen der persönlichen Angelegenheiten einzuräumen.

---

329 Vgl. Martínez, Sanjuana (1995): „Adujo el gobierno ‚razones administrativas'. El tratado de extradición con España entrará en vigor en 1996, pero México ya expulsó a dos supuestos etarras". In: *Proceso*, 09.10.1995 (0988).

330 Vgl. Aussage eines ehemaligen Anwalts von ETA-Mitgliedern in einem Interview mit der Autorin am 04.10.2015 und 14.10.2015, Interview Nummer 30.

331 Vgl. hierzu auch IV - 2.3. Als Anfang der 1980er Jahre ETA-ExilantInnen ausgewiesen wurden, erhielten sie lediglich einen Brief mit der Aufforderung, das Land zu verlassen. Sie wurden jedoch nicht deportiert.

332 Vgl. Interview Nummer 69.

333 Vgl. Ramírez, Ignacio (1996): „Secuestros, extradiciones sumarias y pasos hacia la legalización de la persecución, en la política exterior mexicana: Pilar Noriega". In: *Proceso*, 16.12.1996 (1050-08).

Die VerteidigerInnen der Ausgewiesenen hätten laut eigener Aussage die mexikanische Regierung darum gebeten, dass Asylrecht zu wahren und sich nicht in die internen Angelegenheiten anderer Staaten einzumischen.[334] Diese Bitte sei über die paradiplomatische Arbeit von HB und den baskischen AnwältInnen vorgetragen worden. So hätte es Kontakte mit VertreterInnen der PRD, der PT und auch der PRI gegeben, die ihnen zugehört hätten.[335] Da die Parteien jedoch wenig Einfluss nehmen konnten, hätten sie ihre Arbeit auch an die (universitären) Medien gerichtet, um die eigene Perspektive darzustellen.[336] In Mexiko habe einem Beamten des INM zufolge vor allem die Zeitung *Jornada* die Ausweisungen kritisiert.[337] Laut eines ehemaligen Journalisten der *Jornada* sei dies in der ideologischen Nähe der *Jornada* begründet gewesen.[338] Außerdem arbeitete dort einer der Exilanten, die unter López Portillo nach Mexiko gekommen waren.[339] Dadurch bestand schon ein persönlicher Kontakt. Des Weiteren sprachen sie mit hohen Repräsentanten der mexikanischen Regierung: Ein ehemaliger Beamter der SRE bestätigte Gespräche mit Vertretern von HB.[340] Wie ein ehemaliges Mitglied von HB erklärte, hätten sie eine demokratische Lösung des Konfliktes aufzeigen wollen.[341] Sie hätten ebenfalls darum gebeten, die juristische Situation der ExilantInnen zu klären, um ihnen eine reale Sicherheit zu geben, welche diejenigen hatten, die früher nach Mexiko gekommen waren. Mehr als ein paar nette Worte und ein „vamos a ver“ habe es jedoch nicht gegeben.

334 Vgl. Interview Nummer 69.
335 Vgl. Interview Nummer 25.
336 Vgl. Interview Nummer 69.
337 Vgl. Interview Nummer 41.
338 Vgl. Aussage eines mexikanischen Journalisten und ehemaligen Mitarbeiters der *Jornada* im Interview mit der Autorin am 30.09.2015, Interview Nummer 26.
339 Vgl. Susaeta, Igor (2016): „Independentistok politika egiten ikasi beharra daukagu“. In: *Berria*, 06.11.2016. Online verfügbar unter https://www.berria.eus/paperekoa/1913/010/001/2016-11-06/independentistok_politika_egiten_ikasi_beharra_daukagu.htm, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
340 Vgl. Interview Nummer 41.
341 Vgl. Interview Nummer 73.

2.5.2. *Die Wiederherstellung der Kongruenz der* win sets *durch eine erneute Ausweitung des mexikanischen* win set

Der spanischen Diplomatie gelingt es im Laufe der Verhandlungen durch *reverberation*, *targeting* und *Framing* sowohl die formale Restrukturierung des mexikanischen *win set* durchzusetzen als auch das mexikanische *win set* für eine informelle Kooperation auszuweiten, so dass schließlich zu Beginn des Jahres 1996 die *win-sets*-beider Verhandlungspartner wieder kongruent zueinander sind. Es wird deutlich, dass es noch Felipe González, Regierung gelungen ist, den Politikwechsel durchzusetzen, auch wenn dieser in der Sekundärliteratur und von Interviewten in der Regel der Regierung Aznars zugeordnet wird.[342]

Zwei Faktoren sind für diesen Politikwechsel entscheidend. Zum einen sieht sich die neue mexikanische Regierung unter Ernesto Zedillo in der Situation, dass Salinas sich der spanischen Regierung zur Kooperation verpflichtet hat und diese lediglich auf die zukünftige Regierung vertagt hat. Die mündliche Zusicherung zur Auslieferung sowie die beginnende zwischenstaatliche Kooperation der Geheimdienste werden von der neuen mexikanischen Regierung als bindende Verpflichtungen und der Politikwechsel als Notwendigkeit betrachtet. An dieser Stelle zeigt sich ein neuer *win set* bestimmender Faktor, der bisher nicht beschrieben ist: ehemalige oder bestehende Verpflichtungen der Vergangenheit. Obwohl diese nicht institutionalisiert sind, werden sie als bindende Verpflichtungen von den involvierten Aktueren betrachtet. Erst durch die diachrone *Two-level-game*-Analyse wird die Bedeutung dieses Faktors bei der Konstituierung des *win set* deutlich.

Zum anderen wird Spaniens Rolle als bilateraler Handelspartner und Investor sowie als strategischer Partner für die Verhandlungen mit der EU höchste Priorität eingeräumt. Spanien nutzt hierbei geschickt die mexikanische Krise als Einfallstor, um mit Hilfe der aufgebauten Vertrauensbeziehungen sich selbst als strategischer Partner zu etablieren und eigene ökonomische Interessen in Mexiko sowie die Kooperation gegen ETA durchzusetzen. Die spanische Diplomatie betrachtet Mexiko als schwachen Partner, welcher der Hilfe Spaniens bedarf, um die Krise

342 Vgl. Sánchez Andrés/Pérez Herrero (o.A.), S. 57f.; und Arenal (2011), S. 369f.; und Interview Nummer 30.

zu bewältigen. Diese ökonomische und moralische Unterstützung durch die Präsenz der spanischen PolitikerInnen in Mexiko während der Krise stellen vertrauensbildende Maßnahmen dar, die Teil der spanischen Regierungsstrategie sind. An dieser Stelle wird nochmals deutlich, dass sich die Beziehungsdynamik komplett umgekehrt hat. Nahm noch López Portillo Spanien als unterstützungsbedürftig und Mexiko als überlegen war (Vgl. IV-2.2. und 2.5.), wird nun Spanien von beiden Seiten als überlegen erachtet (Vgl. auch V-2.4.).

Im Rahmen der ökonomischen Interessen fungiert die Kooperation gegen ETA über unausgesprochenes *issue linkage* für die mexikanische Regierung als *side-payment*. Das zeitliche Zusammenfallen der Verhandlungen zwischen der EU und Mexiko sowie der Politikwechsel bezüglich der ETA ist dementsprechend kein Zufall. Dieser *temporal linkage* fällt insbesondere bei der Verhaftung und Ausweisung von Luis María Domínguez Fernández, „Koldo", auf, die Zedillos Staatsbesuch (*reverberation*) in Europa flankieren, bei dem er aktiv für die mexikanisch-europäische Kooperation wirbt. Spanien steht somit aufgrund des *issue* und *temporal linkage* in der Pflicht, innerhalb der EU die mexikanischen Interessen zu vertreten und den erfolgreichen Abschluss des Freihandelsvertrages herbeizuführen. Diese gegenseitige Verpflichtungsbeziehung ist keine institutionalisierte Beziehung. Wie die Mehrzahl der Interviewten bestätigen, sind es vor allem die informellen, persönlichen Vertrauensbeziehungen, welche ausschlaggebend für die Gestaltung der Beziehungen sind. Der spanischen Diplomatie ist es an dieser Stelle gelungen, eine informelle trasnationale Allianz insbesondere zu verschiedenen staatlichen Akteuren der SRE und der SeGob aufzubauen, welche den Politikwechsel unterstützen. Dies kann als Restrukturierung des mexikanischen *win set* gewertet werden, da vorher die fehlenden Allianzen zu diesen Akteuren den Politikwechsel verhinderten (Vgl. V-1.1.2.). Besondere Bedeutung erlangt diese transnationale Allianz zwischen den staatlichen VertreterInnen, da die Verhandlungen zur Kooperation nicht mehr auf der Präsidialebene stattfinden, sondern an die staatlichen VertreterInnen delegiert werden. Die Präsidenten fungieren hierbei lediglich als diejenigen, welche die generelle Zustimmung zur Kooperation erteilen. Obwohl die staatlichen VertreterInnen der SeGob aufgrund der operativen Logik im Prinzip eher die Agenten der Umsetzung des zwischenstaatlichen Abkommens sind, werden sie hier zu Verhandlungsführe-

rInnen, die entscheidend das Abkommen beeinflussen. Das heißt, sie wechseln von der nationalen Ebene auf die internationale. Dies wiederum bedeutet für die staatlichen VertreterInnen der spanischen Sicherheitsdienste, dass aus der zwischenstaatlichen Kooperation eine *Cross-level*-Allianz wird.

Im Rahmen der Modifzierung des Auslieferungsvertrages entpolitisiert die mexikanische Regierung Terrorismus als Delikt. Während die spanische Regierung den außenpolitischen Erfolg im Sinne einer *Double-edged*-Strategie national als Erfolg im Kampf gegen ETA wertet, erwähnt die mexikanische Regierung in dem Zusammenhang ETA nicht. Vielmehr bemüht sie sich, mit Hilfe von strategischer/manipulativer Kommunikation den bilateralen Vertrag als Teil internationaler Entwicklungen darzustellen, indem beispielsweise Bezug auf Anschläge in New York genommen wird. Statt einer Ablehnung der ETA oder einer Entpolitisierung der Organisation bleibt die mexikanische Regierung offiziell bei ihrem Frame Mex A einer generellen Ablehnung von Terrorismus als politisches Mittel.

Die Kontroverse um die Asylproblematik im Vertrag bezieht sich nicht-wie oft in der Sekundärliteratur und von den Interviewten beschrieben wird-auf die ExilantInnen der ETA, sondern lediglich auf die des Spanischen Bürgerkrieges und der Francodiktatur. Diese Unterscheidung ist essentiell, wird aber in der Presse oft verwischt. Daher setzt sich nicht die Änderung des Artikels zu den „refugiados“ und „asilados“ durch, da Mexiko kein Interesse daran hat, Personen mit diesem Status auszuliefern oder gar selbst vor Gericht zu stellen. Da die ETA-ExilantInnen sowieso keinen Asylstatus haben, ist dieser Artikel für sie letztlich irrelevant. Eine Auslieferung der vor 1975 nach Mexiko gekommenen Personen entspricht nicht dem mexikanischen *win set*, das nach wie vor durch die in der Vergangenheit eingegangenen Verpflichtungen bestimmt wird. In gleicher Weise ist der partielle Widerstand mexikanischer StaatsvertreterInnen gegen die Auslieferungen der ETA-ExilantInnen zu verstehen, welche von dem ursprünglichen Abkommen zwischen beiden Regierungen wissen. Auch hier wird den in der Vergangenheit eingegangenen Verpflichtungen Vorrang gegeben. Mit Zedillos Regierung tritt eine neue Generation ins Amt, die von dem ursprünglichen Abkommen nichts mehr wissen bzw. sich diesem Abkommen nicht mehr in gleicher Weise verpflichtet fühlen. Der Widerstand bzw. die Kritik

an der Vertragsänderung sind jedoch weder in Spanien noch in Mexiko derart organisiert, dass sich eine breite Koalition bildet, welche auf die Verhandlungen einwirken kann. Obwohl die transnationale Allianz der Unterstützergruppen teilweise Zugang zu EntscheidungsträgerInnen hat, können sie letztlich nichts gegen den Politikwechsel ausrichten. ETA-nahe Unterstützergruppen wie *Gestoras Pro Amnistía* kritisieren die Änderung in einem öffentlichen *Framing* (s. Tab.10).

Tabelle 10: *Frame* Gestoras A: „Die Änderung des Vertrages ist nur ein Propagandamittel"

Problemdefinition	Die Änderung des Auslieferungsvertrages ist das Problem.
Ursachenzuschreibung	Ursache dafür ist die Kriminalisierung der baskischen „refugiados" durch die spanische Regierung.
Moralische Bewertung	Die spanische Regierung ändert die Legalität nach ihrem Belieben. Die Vertragsänderung ist nur ein Propagandamittel. „Refugiados" sind gezwungen zu fliehen. Auslieferungen lösen nicht den baskischen Konflikt.
Handlungsempfehlung	Die mexikanische Regierung soll das Asylrecht respektieren und nicht ausliefern.

Quelle: Eigene Darstellung

Wie im *Frame* HB C (Vgl. V-1.2.) werden Auslieferungen abgelehnt und an die mexikanische Asyltradition appelliert. Eine Erweiterung ist es insofern, als dass die juristische Bedeutung einer Strafverfolgung negiert wird, indem die Vertragsänderung lediglich als Propagandamittel bezeichnet und von einer ungerechtfertigten Kriminalisierung der „refugiados" gesprochen wird. Allerdings evoziert er Begrifflichkeiten wie Asyltradition und „refugiados", die im Zusammenhang mit der ETA in Mexiko nicht den Gegebenheiten entsprechen: Weder haben ETA-ExilantInnen den Status von „refugiados" noch sind sie in Mexiko aufgrund einer „Asyltradition". Des Weiteren differenziert die mexikanische Regierung durchaus zwischen den Asylanten der Francozeit und den ETA-ExilantInnen ohne Asylstatus. Es ist an dieser Stelle nicht eindeutig zu

klären, inwieweit dieses Verknüpfen von ETA und Mexikos Asyltradition durch die UnterstützerInnen unbewusst geschieht, weil ETAs ExilantInnen generell diskursiv als „refugiados" definiert werden, oder einer strategischen/manipulativen Kommunikation entspricht, um sie als Kontinuum der vor Franco Geflüchteten darzustellen.

Mit der Modifizierung des Auslieferungsvertrages setzt sich schließlich die Entpolitisierung von Terrorismus durch, die von beiden Staaten problemlos ratifiziert wird. Symbolisch ist dieser Paradigmenwechsel und die Restrukturierung des mexikanischen *win set* ein außenpolitischer Erfolg für Spanien, der eine Stärkung der spanischen Position im Kampf gegen ETA bedeutet. Bezüglich der konkreten Strafverfolgung wird er jedoch von den Beteiligten nach wie vor als ineffektiv bezeichnet, um eine derart hohe Zahl von ExilantInnen aus Mexiko nach Spanien über Auslieferungsprozesse zurückzuführen. Es entspricht weder dem *acceptability set* Mexikos noch Spaniens, diesen Vertrag massenhaft anzuwenden. Spanien hat oft keine hinreichende Anklage, um erfolgreich die Auslieferung durchzusetzen. Mexiko hingegen möchte verhindern, dass es zu Zwischenfällen wie in Uruguay kommt und die Angelegenheit zu einem großen öffentlichen Thema wird. Um das formale Prozedere zu umgehen, entscheiden sich die mexikanischen Autoritäten daher für administrative Ausweisungen aufgrund von Verstößen gegen das mexikanische Einwanderungsgesetz-sofern es der legale Aufenthaltsstatus der ExilantInnen zulässt. Es beschleunigt den gesamten Prozess, so dass die Verhafteten noch am gleichen Tag nach Spanien ausgeflogen werden können. Dies reduziert die juristischen Möglichkeiten der Verhafteten. Außerdem involviert dieses Verfahren weniger Akteure. Die SRE und die Richter, welche den größten Widerstand bei den Auslieferungen gezeigt hatten, werden durch dieses Verfahren direkt umgangen und ihrer Vetofunktion beraubt. Wie schon in den 1980ern obliegt die Umsetzung des Verfahrens der SeGob und basiert auf den informellen Beziehungen der spanischen und mexikanischen Sicherheitsdienste. Für Spanien bietet es darüber hinaus den Vorteil, dass kein mexikanischer Richter die Anklagepunkte überprüft, da offiziell eine Ausweisung wegen illegalen Aufenthaltes erfolgt ist. Wie schon bei der Stellungnahme zur Änderung des Auslieferungsvertrages vermeidet die mexikanische Regierung das Erwähnen eines Zusammenhanges mit der ETA, sondern führt lediglich migratorische Gründe an. Dies kann als strategische/manipulative Kom-

munikation gewertet werden, um das informelle Abkommen und die trasnantionale Allianz mit der spanischen Regierung zu verschleiern.

Obwohl es sich hierbei ebenfalls um ein informelles Abkommen zwischen den Regierungen handelt, wird dieses formal gemäß der mexikanischen Gesetzgebung umgesetzt, um den Unterstützergruppen keine Angriffsfläche zu bieten. Hier zeigt sich deutlich, dass die nichtstaatlichen Unterstützergruppen zwar nicht den Politikwechsel verhindern, aber durchaus Einfluss auf die Umsetzung nehmen können. Die transnationale Allianz der Unterstützergruppen und die mediale Aufmerksamkeit bilden somit ein *win-set*-verengendes Element. Für die legalen ExilantInnen bedeutet dies eine Schutzfunktion, da sie mit legalen Mitteln nicht einfach zurückgeschickt werden können. Bei den Illegalen bewirken sie zumindest, dass die mexikanischen Behörden auf die Einhaltung der formalen Richtlinien der Gesetzgebung bestehen und keine extremen Fälle von Folter angezeigt werden. Die internationale Beobachtung der menschenrechtlichen Situation in Mexiko im Rahmen der EU-Verhandlungen und des Chiapaskonfliktes kann hier ebenfalls als *win set* verengendes Element betrachtet werden. Es handelt sich hierbei um einen externen Faktor, der das *win-set*-bestimmt, weniger um eine eigene Priorität der Regierung. Schließlich hat die mexikanische Regierung kein Interesse daran, zusätzlich dem (internationalen) Vorwurf von Menschenrechtsverletzungen bei der Auweisung von ETA-Mitgliedern ausgesetzt zu sein.

Die Ausweisungen aktivieren erneut die bestehenden transnationalen Unterstützernetzwerke. In der Folge betreiben HB und die AnwältInnen erneut eine Paradiplomatie in Mexiko und äußern sich in den Medien, um die Ausweisungen zu verhindern. Dies geschieht mit Hilfe eines *Framings* (s. Tab.11).

Dieser *Frame* entspricht weitestgehend dem *Frame* HB C (Vgl. V-1.2.) und dem *Frame* Gestoras A. Neu ist, dass nun nicht mehr allein Spanien Gegenstand der Kritik ist, sondern ebenfalls Mexiko. Der Regierung wird der Bruch von Asyltraditionen und eigenen Gesetzen vorgeworfen. Zudem wird Mexiko als passiver Agent ausländischer Interessen konstruiert, der sich durch Spanien und die spanische Polizei in seiner Souveräntität beschneiden lässt. Trotz Zugangs zu den EntscheidungsträgerInnen und staatlichen Akteuren gelingt es ihnen allerdings nicht, eine *Cross-level*-Allianz zu ihnen aufzubauen oder gar die Ausweisungen zu verhindern.

Tabelle 11: *Frame* HB/IA/AnwältInnen A: „Die Ausweisungen sind illegal, da de facto Auslieferungen"

Problemdefinition	Die Ausweisungen sind nicht rechtmäßig, da es *de facto* Auslieferungen sind.
Ursachenzuschreibung	Die Internationalisierung der Repression und die Unterordnung Mexikos unter ausländische Interessen verursachen das Problem.
Moralische Bewertung	Mexiko bricht die Asyltradition und verliert die Souveränität, wenn ausländische Polizei in Mexiko agiert. Die Rechte der Ausgewiesenen werden verletzt, da sie ihre Angelegenheiten nicht ordnen können, ihnen in Spanien Folter droht und sie einem Auslieferungsverfahren unterworfen werden müssen, wenn ein internationaler Haftbefehl vorliegt.
Handlungsempfehlung	Mexiko soll das Asylrecht wahren und juristische Sicherheit für die betreffenden Personen bieten. Mexiko soll sich nicht in die internen Angelegenheiten anderer Staaten einmischen und nicht ausweisen. Eine demokratische Konfliktlösung muss gefunden werden.

Quelle: Eigene Darstellung

3. Die Institutionalisierung der informellen Anti-ETA-Kooperation (1996-2000)

Die Verengung des spanischen *win set* – bedingt durch veränderte Prioritäten im Anti-Terror-Kampf der neuen Regierung – führen erneut zu Diskrepanzen zwischen dem spanischen und mexikanischen *win set*. Der Wunsch der spanischen Regierung nach einer stärkeren Formalisierung des Politikwechsels stößt in Mexiko zunächst auf interne Opposition. Schließlich gelingt es der spanischen Regierung über offenes *issue linkage* zu ökonomischen Themen, ihre Agenda in Mexiko durchzusetzen und das mexikanische *win set* auszuweiten. Neben weiteren Ausweisungen findet erstmals die Auslieferung eines ETA-Mitgliedes nach Spanien statt. Die Verhandlungen münden schließlich in einer Institutionalisierung der zwischenstaatlichen Kooperation im Kampf gegen ETA über den

Regierungswechsel hinaus sowie in ein öffentliches Bekunden dieser transnationalen Allianz durch beide Regierungen.

3.1. Verschiebungen im spanischen *win set:* das Aufbrechen des Exils als Teil des Kampfes gegen ETA (Spa I)

Durch den Regierungswechsel in Spanien verändern sich die Prioritäten der Regierung, die ETA nun allein durch polizeiliche und juristische Maßnahmen sowie internationale Kooperation besiegen will. Die zivilgesellschaftlichen Forderungen von Opferorganisationen und Medien nach einer generellen Verfolgung des Exils der ETA setzt die PP Regierung zudem unter Druck, Ergebnisse im außenpolitischen Kampf gegen ETA vorzuweisen. Allerdings wird durch ETAs Waffenstillstand und den Versuch eines Friedensprozesses im Baskenland das *acceptability set* der Regierung ausgeweitet, so dass sich neben der polizeilichen und juristischen Verfolgung das Aufbrechen des Exils durch die Möglichkeit einer straffreien Rückkehr als Option im spanischen *win set* etabliert.

3.1.1. *Zwischen Polarisierung und Friedensbemühungen*

Die zahlreichen Skandale der PSOE-Regierung, welche das spanische *win set* Spa H prägten, sorgten schließlich dafür, dass im März 1996 die Oppositionspartei PP die Mehrheit errang und José María Aznar neuer Ministerpräsident wurde.[343] Unter seinem Mandat vollzog sich ein radikaler Strategiewechsel bezüglich der ETA. So lehnte die PP Strafmilderung für Häftlinge oder Reintegrationsprogramme ab.[344] Aznars Regierung setzte die Verteilung (*dispersión*) der Häftlinge auf verschiedene spanische Gefängnisse fort.[345] Erklärtes Ziel war ein Besiegen der ETA allein mit polizeilichen und legalen Mitteln sowie mit aggressivem Forcieren einer internationalen Kooperation, nicht jedoch über Verhandlungen,

343 Vgl. Whitfield (2014), S. 79ff.

344 Vgl. Whitfield (2014), S. 82; und Interview Nummer 65.

345 Vgl. Pablo, Santiago de; Mees, Ludger (2005): *El péndulo patriótico. Historia del Partido Nacionalista Vasco, 1895-2005*. Barcelona: Crítica (Crítica contrastes), S. 438.

Kontakte oder Dialog.[346] Teil dieser neuen Strategie war eine Erweiterung der Definition von Terrorismus. Laut einer Publikation des Innenministers Jaime Mayor Oreja (1996-2001) von 1996 handelte es sich bei Terrorismus um die gefährlichste Unterart der organisierten Kriminalität.[347] Terrorismus bezeichnete er in Abwesenheit von Krieg als die größte Bedrohung für Europa, die NATO, die westlichen Demokratien und die territoriale Sicherheit und Integrität der Staaten. Dabei analyisierte er es als grenzüberschreitendes Phänomen.[348] Daraus leitete er einen globalen Handlungsbedarf ab, weil es sinnlos wäre, das Problem allein national zu bekämpfen.[349] Als organisiertes Verbrechen benutzte der Terrorismus laut Mayor Oreja alle anderen Formen der organisierten Kriminalität für seine Zwecke. Selbst wenn ursprünglich eine ideologische Motivation bestand, stellte er fest, dass Terrorismus schließlich immer in reiner organisierter Kriminalität endete. Daher lehnte er jegliche juristische Sonderbehandlung für Terroristen ab-selbst wenn sie politische Motive angaben. Da in demokratischen Staaten jede Idee auf politische Weise geäußert werden könnte, nannte er mit Gewalt verteidigte Ideen „extorsión criminal"[350]. Ihm zufolge war Terrorismus das Gegenteil und die Negation der Politik, weil der Terrorist mit blindem Fanatismus die öffentliche Meinung zum Schweigen bringen wollte.[351] Dies nannte er Totalitarismus. Der Terrorist beging laut Mayor Oreja vier Verbrechen: das Verbrechen als solches; die Unterwerfung des mehrheitlichen, demokratischen Willen des Volkes; das Erzeugen eines Terrorsystems; und die Unterwanderung der Freiheits- und Grundrechte. Daher stellte er eine der größten Gefahren für den Staat, die Demokratie und das friedliche Zusammenleben dar. Seine Anti-Terror-Strategie fasste er mit den drei Begriffen „sumar", „aproximar" und „especializar" zusammen.[352] Er verstand darunter das Zusammenführen der unterschiedlichen Polizeieinheiten, die gegen ETA ermittelten, das Annähern der Polizei und des Bürgers, damit letzterer sich beschützt fühlte, sowie die Spezialisierung

346 Vgl. Whitfield (2014), S. 79 und 81.

347 Vgl. Mayor Oreja, Jaime (1998): „Terrorismo, crimen organizado y política de seguridad". In: *Política Exterior* Vol. XII (64), (9-22), S. 9ff.

348 Vgl. ebenda, S. 11f.

349 Vgl. ebenda, S. 14ff.

350 In: ebenda (1996), S. 19.

351 Vgl. ebenda (1996), S. 19ff.

352 Vgl. ebenda (1996), S. 20.

der Polizeieinheiten für die neuen Herausforderungen. Diesen Kampf wollte er vor allem international führen, indem er bilateral und multilateral sowie supranational die Verbesserung des juristischen Rahmens forderte. Zivilgesellschaftlich plädierte er für die Förderung des politischen Konsenses der öffentlichen Meinung, Medien und Politik sowie die Sensibilisierung für die Schwere der Bedrohung, um ein „ejercicio responsable de la libertad de expresión"[353] zu erreichen. Als wichtigste Waffe im Kampf gegen Terrorismus bezeichnete er die Demokratie und die strengste Anwendung der Legalität, auch bei Terroristen.

Die schon unter González, Regierung begonnene Neubewertung des politischen nicht-gewalttätigen Umfeldes der ETA, das nun ebenfalls als Teil der Organisation wahrgenommen wurde, sei fortgeführt worden, wie ein ehemaliger spanischer Polizist erklärte.[354] Mayor Oreja machte die Umstrukturierung der Polizei rückgängig, so dass die Personen, die vorher für das Erstellen der „mapa" zuständig waren, nun wieder den operativen Teil übertragen bekamen.[355] Aufgrund der vorher gesammelten Informationen sei es möglich gewesen, das Umfeld mit dem militärischen Apparat in Verbidung zu setzen, berichtete der Interviewte.[356] Sie hätten das Umfeld folgendermaßen kategorisiert: das legale System wie z.B. die Partei HB, die Grauzone zwischen legal und illegal („alegal"), zu der die Kollektive der „refugiados" gehörten, sowie die illegalen des militärischen Apparates.[357] Zwischen den einzelnen Bereichen habe es „retroalimentación" gegeben, die sie genauer untersucht und in Beziehung zueinander gesetzt hätten. Folge davon waren zahlreiche Verhaftungen und Anklagen gegen das politische Umfeld der IA und der ETA.[358] 1997 wurde die gesamte Führung von HB verhaftet, nachdem HB in einer Wahlwerbung ein Video veröffentlichte, in dem ETA zum Dialog aufrief.[359]

353 Vgl. ebenda (1996), S. 21.

354 Vgl. Interview Nummer 63.

355 Vgl. Morán Blanco (1997), S. 378; und Interview Nummer 63; und Duva, Jesús (1996): „Álvarez Cascos se impone a Mayor y logra destituir al jefe del espionaje policial". In: *El País*, 04.07.1996. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1996/07/04/espana/836431208_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

356 Vgl. Interview Nummer 63.

357 In: ebenda.

358 Vgl. Mucientes, Esther: „Especial ETA: la dictadura del terror: Garzón, contra el entramado de ETA". In: *elmundo.es*. Online verfügbar unter http://www.elmundo.es/ETA/lucha_antiterrorista/garzon.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

359 Vgl. Martínez, Sanjuana (1997): „‚Es el regreso de la derecha pura y dura': Joseba Alvarez, uno de los condenados. El encarcelamiento de los 23 miembros de la Mesa Nacional de Herri Batasuna, provoca más

Trotz zahlreicher Kritik am Prozess wurden die Angeklagten wegen Kollaboration mit einer bewaffneten Gruppe („colaboración con banda armada") zu einer siebenjährigen Haftstrafe verurteilt, die jedoch zwei Jahre später vom Verfassungsgerichtshof annulliert wurde, woraufhin die Verurteilten freigelassen wurden.[360] Ab Juli 1998 verstärkte die spanische Regierung ihre juristische Offensive gegen das Umfeld. Es folgten Verhaftungen, Illegalisierungen von Organisationen und die Schließung der Zeitung *Egin*.[361] Die Verfolgung des Umfeldes fand jedoch nicht nur innenpolitisch statt. Wie schon bei der Vorgängerregierung bestand ein besonderes Interesse am Exil der ETA in Mexiko. Einem ehemaligen Regierungsbeamten des Innenministeriums zufolge habe die außenpolitische Priorität neben Frankreich bei Mexiko aufgrund der Präsenz der Mitglieder vor Ort gelegen.[362] Darüber entschieden habe das Innenministerium. In ihrer Politik habe es jedoch keine grundlegende Veränderung zu González, Regierung gegeben, sondern sie hätten lediglich einen stärkeren Akzent bei Mexiko gesetzt. Dafür hätten sie die Personen in Mexiko in drei Gruppen kategorisiert: inaktive Mitglieder ohne Delikte, welche ihr Leben neu aufgebaut hatten; inaktive Mitglieder mit Delikten; und Mitglieder mit Delikten, die noch Teil der Organisation waren. Die wichtigsten Unterscheidungsmerkmale sei ihre aktive Zugehörigkeit und offene Strafverfahren gewesen. Ziel sei es gewesen, vor allem den aktiven Mitgliedern zu zeigen, dass der Rechtsstaat sie in Mexiko erreichte und sie nicht ungestraft Kontakt zur Organisation unterhalten könnten. Wenn sie jedoch seit 20 Jahren nichts getan hatten, hätte es für diese Personen keinen Grund zur Beunruhigung gegeben. Für die Regierung sei es wichtig gewesen, diese Unterscheidung innerhalb des

---

violencia en el País Vasco". In: *Proceso*, 15.07.1997 (1102-23); und Martínez, Sanjuana (1997): „El Partido Popular prefiere mantenerse en el poder antes que sentarse a negociar con ETA: Tellería". In: *Proceso*, 07.04.1997 (1066-25); Martínez, Sanjuana (1997): „El ministro del Interior pide ‚un castigo ejemplar'. ‚Evidente' injerencia del Poder Ejecutivo español en el juicio contra líderes de Herri Batasuna". In: *Proceso*, 06.10.1997 (1092-25).

360 Vgl. Servimedia (1999): „El Constitucional excarcela a la Mesa Nacional de HB". In: *El Mundo*, 20.07.1999. Online verfügbar unter https://www.elmundo.es/elmundo/1999/julio/20/nacional/constitucional.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019; und Interview Nummer 69.

361 Vgl. Libertad Digital (2005): „Sumario 18/98: cinco años de instrucción de Garzón". In: *Libertad Digital*, 20.11.2005. Online verfügbar unter http://www.libertaddigital.com/nacional/sumario-1898-cinco-anos-de-instruccion-de-garzon-1276265877/, zuletzt geprüft am 12.06.2019; und Pablo/Mees (2005), S. 438.

362 Vgl. Aussage eines ehemaligen Regierungsbeamten des *Ministerio del Interior* unter Aznar in einem Interview mit der Autorin am 14.06.2016, Interview Nummer 56.

Exils zu machen. Dem Beamten zufolge war Mexiko ein Ort des Wartens, der Aufnahme und des temporären Ausruhens von ihren Aktionen, die Regierung habe jedoch verhindern wollen, dass es einen Ort der Straflosigkeit gäbe.

Innerhalb ETAs zeichneten sich zu diesem Zeitpunkt Veränderungen bei der politischen Strategie ab, die als „Demokratische Alternative" bezeichnet wurde und bei dem ETA die politischen Verhandlungen zu einem demokratischen Prozess ohne Grenzen den BürgerInnen des Baskenlandes überlassen wollte.[363] Der Prozess blieb jedoch von der Frage abhängig, ob die Regierung und ETA sich über die grundlegende Frage nach dem Selbstbestimmungsrecht der BaskInnen einigen könnten. Parallel dazu versuchte ETA mit Anschlägen und Straßenkämpfen (*kale borroka*) den größtmöglich destabiliserenden Effekt zu erzielen. Die polizeiliche Verfolgung hatte jedoch ebenfalls einen Effekt auf die Zusammensetzung der Organisation. Einem ehemaligen Beamten der baskischen Regierung zufolge habe es einen permanenten Verfall bei der ETA gegeben, bis schließlich nur noch „chavales", „don Nadies" und „sargentes chusqueros" das Sagen gehabt hätten.[364] Ihm zufolge sei die Organisation in Schwierigkeiten gewesen, weil sie zu dem Zeitpunkt vom Bild und sozialen Prestige gelebt habe, dass sie komplett verloren hätte. Wichtige Sektoren hätten sich ihnen entgegengestellt und verschiedene Stadträte („concejales") hätten sich abgewendet, weil die Geschäfte boykottiert wurden. Selbst die Mitglieder der ETA hätten sich von der Militanz verabschiedet. Innerhalb der Organisation hätte niemand mehr dem anderen getraut, weil sie überall eingeschleuste Spione vermutet hätten, die für das ständige Festnehmen der Führung verantwortlich wären. Ein ehemaliger Exilant der ETA in Mexiko sah die Situation innerhalb der Organisation ebenfalls kritisch.[365] Die Situation in der „empresa" sei ein „desmadre" gewesen, wo ungeeignete Personen den Chef gespielt hätten. Nach jeder Verhaftung hätten neue Personen die Führung übernommen, aber dadurch habe die Qualität und Struktur gelitten und die Organisation chaotische Züge angenommen.[366]

363 Vgl. Whitfield (2014), S. 80.
364 In: Interview Nummer 65.
365 Vgl. Interview Nummer 77.
366 In: Interview Nummer 77.

Trotz der Schwäche der Organisation aufgrund der polizeilichen Verfolgung, blieb ETA in der Lage, Anschläge zu verüben.[367] Diese stießen jedoch immer stäker auf die Ablehnung der Zivilgesellschaft. Insbesondere die Ermordung von Miguel Ángel Blanco im Juli 1997, einem Stadtrat der PP aus Ermua, zog eine Welle der öffentlichen Empörung nach sich. Einem ehemaligen Beamten des Innenministeriums zufolge habe die Ermordung Blancos einen Wendepunkt dargestellt, nach dem die Ablehnung der Gesellschaft total gewesen sei.[368] Millionen demonstrierten auf der Straße für ein Ende der Gewalt.[369] Die Gesellschaft habe schließlich den Kampf gegen den Terrorismus unterstützt, so der Interviewte. Wurden freigelassene Häftlinge vorher noch als Helden gefeiert, seien die ETA-Mitglieder ab dem Zeitpunkt zu „tíos desclasados“ geworden.[370] Laut eines ehemaligen Beamten der baskischen Regierung habe bei einem weiteren Anschlag, dem im Januar 1998 José Ignacio Iruretagoyena in Zarautz zum Opfer fiel, eine sehr angespannte Situation im Plenum in Zarautz gegeben.[371] Die Stadräte von HB seien beschimpft worden und hätten schließlich unter Schutz den Saal verlassen, was er als Zeichen der totalen Ablehnung der Gesellschaft zu diesem Zeitpunkt wertete. Die Gesellschaft sah sich fortan nicht nur zunehmend als Teil des Kampfes gegen ETA, sondern wurde explizit von José María Aznar im Januar 1998 dazu aufgefordert, diese Rolle einzunehmen.[372] In den Monaten nach Blancos Tod entstand eine zivilgesellschaftliche Bewegung, die radikal den Terrorismus ablehnte und die Opfer, das Gesetz, die Verfassung und den Autonomiestatut verteidigte.[373] Diese verfassungstreue Bewegung fand Unterstützung durch verschiedene Intellektuelle, darunter auch baskische. Gleichzeitig bezog sie sich auf den verfassungstreuen Patriotismus, einer Form des spanischen Nationalismus. Letzterer verteidigte streng die Verfassung von 1978, um Spanien als friedliche, de-

367 Vgl. Whitfield (2014), S. 80f.

368 Vgl. Interview Nummer 54.

369 Vgl. Martínez, Sanjuana (1997): „Ante el asesinato de Blanco Garrido, seis millones de españoles dijeron: ¡Basta ya! Julen Madariaga, fundador de ETA: se cometió un enorme error, pero la cerrazón de Aznar también es imperdonable“. In: *Proceso*, 21.07.1997.

370 In: Interview Nummer 54.

371 Vgl. Interview Nummer 65.

372 Vgl. Aznar (1998): Conferencia de prensa del presidente del gobierno, José María Aznar, con el motivo del atentado terrorista en Sevilla. Palacio de la Moncloa. Madrid, 30.01.1998, Online verfügbar unter https://jmaznar.es/file_upload/discursos/pdfs/00365A0365.pdf, zuletzt geprüft am 11.06.2019.

373 Vgl. Whitfield (2014), S. 85f.

mokratische und moderne Nation darzustellen. Den gab es zwar schon unter Felipe González. Unter der PP Regierung nahm er jedoch eine neue radikalere Ausprägung an und wurde als Opposition zum rückständigen baskischen und katalanischen ethnischen Nationalismus konstruiert. Der Schriftsteller und Akademiker Fernando Savater bezeichnete ETA gar als postmodernen Totalitarismus und den regionalen Nationalismus als schädlich für die demokratische Koexistenz. *Elkarri*, eine 1992 entstandene Bewegung für den Dialog, kritisierte die zunehmende Polarisierung der Gesellschaft. Stattdessen suchte sie jenseits von Zugehörigkeiten in einer Art dritten gesellschaftlichen Raum eine gemeinsame Kollaboration für den Frieden.[374] *Elkarri* kritisierte ETAs Radikalisierung und die Dominanz der Gewalt über die Politik als Grund für die stärkere Polarisierung der Massen, wodurch ein Friedensprozess erschwert würde. Gleichzeitig bemängelte *Elkarri* jedoch die Situation der Häftlinge und ihre Verteilung auf alle spanischen Gefängnisse, die sie als Hauptgrund für die Jugendgewalt ansah. In ähnlicher Weise äußerte sich *Gestoras Pro Amnistía*, die ein Ende der *dispersión* forderte.[375] Julen Madariaga, einer der Gründer der ETA, der seine Militanz schon lange beendet hatte, weil er mit der Linie nicht mehr einverstanden war, kritisierte ETA stark für die Ermordung Blancos, warf jedoch auch der Regierung Untätigkeit vor:

> „Fue un error tremendo. Un error incalificable. Desde hace mucho tiempo vengo solicitando que el brazo militar de ETA obedezca siempre a una dirección política. No fue el caso y lo lamento. Una dirección política jamás habría puesto como objetivo el secuestro y la posterior ejecución de Blanco. Pero también estoy abrumado por la falta de responsabilidad política del gobierno español y la falta de visión política de ETA. Ha actuado sin medir las consecuencias, sin prestar atención al clamor popular de este pueblo que dice defender. Del otro lado, aprovechándose de un fallo enorme de ETA, el gobierno español y la mayor parte de la prensa española se han comportado como aves de carroña. Si Aznar hubiese movido un dedo, se habría podido salvar la vida de Blanco. Mover un dedo significa trasladar en una furgoneta de la Guardia Civil a cuatro presos de ETA al País Vasco, como un primer gesto de un traslado generalizado y progresi-

374 Vgl. Martínez, Sanjuana (1996): „Elkarri, movimiento dialoguista, condena a ETA: su radicalismo fortalece a los sectores inmovilistas y crea hostilidad social". In: *Proceso*, 22.07.1996 (1029-25).

375 Vgl. Martínez, Sanjuana (1997): „Al negarse al traslado de los presos, el gobierno propicia el enfrentamiento entre vascos: Gestoras Pro Amnistía". In: *Proceso*, 21.07.1997 (1081).

vo posterior. Sólo eso le habría salvado la vida. El gobierno español desatendió cruel y antipolíticamente todos los ruegos. No se hizo nada. […] Como un ser humano, todo va evolucionando. Es incontestable porque la gente que gobierna en este momento la dirección de ETA no es la misma que la de hace diez años o, con mayor razón, de hace 20 o 30. La dura represión de Madrid y de París, con muertos, deportados, encarcelados, desaparecidos o retirados, ha dado por resultado que sean sustituidos por otros militantes de su entorno, pero no por elección, ni mucho menos por un concurso de oposición. Yo creo que a medida que las sucesivas direcciones van siendo muertas o encarceladas, el nivel intelectual y de preparación de los sustitutos es cada vez menor. Su capacidad política ha quedado definitivamente en entredicho. Sólo hay que ver sus comunicados. Hay incompetencia manifiesta. Han metido la pata y errar en política, no tiene perdón. La única solución es retirarse."[376]

Die harsche Kritik an ETA und die klare Forderung nach einem Ende der Gewalt durch breite Schichten der Gesellschaft förderten auch die Popularität der AVT. Wie eine ehemalige Mitarbeiterin erklärte, sei die AVT ursprünglich 1981 von Angehörigen der Opfer gegründet worden, um sich gegenseitig zu unterstützen, weil weder der Staat noch die Gesellschaft sich um die Opfer kümmerten.[377] Lange Zeit sei die Arbeit der AVT von der Gesellschaft nahezu unbemerkt geblieben. Im Laufe der Jahre wurde die Struktur der AV AVT immer professioneller.[378] Die anfänglich rein psychologische Unterstützung wurde schließlich durch eine juristische Abteilung und Pressestelle ergänzt. Sie trat zunehmend an die Öffentlichkeit und traf sich mit den jeweiligen Innenministern. Ziel war nicht nur die Unterstützung der Opfer, sondern auch die Sensilbilisierung der Politik und Gesellschaft durch das Ändern des Bildes vom Opfer. So stellte die AVT in ihren Darstellungen das grundsätzlich unschuldige und gute Opfer der Bösartigkeit der ETA gegenüber.[379] Jegliche Reintegration oder entgegenkommende Maßnahmen wie die Rückführung der Gefangenen

376 In: Martínez, Sanjuana (1997): „Ante el asesinato de Blanco Garrido, seis millones de españoles dijeron: ¡Basta ya! Julen Madariaga, fundador de ETA: se cometió un enorme error, pero la cerrazón de Aznar también es imperdonable". In: *Proceso*, 21.07.1997.

377 Vgl. Interview Nummer 82.

378 Vgl. Asociación de Víctimas del Terrorismo (1996): *La Razón*. Boletin Informativo de la Asociación Víctimas del Terrorismo. Año VI (Número especial XV Aniversario), S. 6.

379 Vgl. Asociación de Víctimas del Terrorismo (1996): *La Razón*. Boletin Informativo de la Asociación Víctimas del Terrorismo. Año VI (27), S. 32.

lehnte die AVT strikt ab. Mitte der 1990er Jahre wurde die Arbeit der AVT schließlich immer sichtbarer.[380] Von Mayor Oreja und Aznar erhielt sie große soziale Unterstützung für ihre Forderungen nach Wahrheit, Würde, Gerechtigkeit und Erinnerung. Mayor Oreja bat schließlich im Namen der Gesellschaft die Opfer um Verzeihung, weil sie zu lange allein gelassen wurden.[381] Darüber hinaus wurde unter Aznars Regierung 1999 das Solidaritätsgesetz für die Opfer (*Ley de solidaridad con las víctimas del terrorismo*) verabschiedet. Laut eines ehemaligen Mitarbeiters der AVT sei dies das modernste Opfergesetz gewesen, das es zu dem Zeitpunkt gegeben habe, aber in erster Linie sei es den Opfern nicht um materielle Entschädigung gegangen, sondern um Wahrheit und Gerechtigkeit, also die Aufklärung der Fälle und die strafrechtliche Verfolgung.[382] Besonders kritisch zeigte sich die interviewte ehemalige Mitarbeiterin der AVT bei der Handhabung der außenpolitischen Dimension des Kampfes gegen ETA. Sie warf den verschiedenen Regierungen vor, dass sie die ETA-Mitglieder ins Ausland habe fliehen lassen und zugeschaut habe, während die Verbrechen verjährt seien und den Opfern die Gerechtigkeit verwehrt worden sei.[383] Laut eines ehemaligen Mitarbeiters der AVT habe sich die Kritik vor allem auf die Taten bezogen, welche Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre begangen wurden und deren VerursacherInnen sich nach Lateinamerika abgesetzt hätten, was eine Aufklärung teilweise bis heute verhindere.[384]

Der spanischen Justiz sei jedoch Mitte der 1990er nicht einmal bekannt gewesen, wie viele offene Verfahren Personen betrafen, welche sich ins Ausland abgesetzt hatten.[385] Als die AVT Mitte der 1990er zunehmend juristische und finanzielle Möglichkeiten gehabt habe, um an Informationen zu gelangen, habe sie daher selbst begonnen zu recherchieren.[386] Die Quellen, von denen sie ihre Informationen bezogen, seien sowohl die spanischen als auch mexikanischen Geheimdienste, Teile der spanischen Gemeinde in Mexiko sowie die mexikanischen und spa-

380 Vgl. Whitfield (2014), S. 84f.

381 Vgl. Asociación de Víctimas del Terrorismo (1999): *La Fuerza de La Razón*. Boletin Informativo de la Asociación Víctimas del Terrorismo. Año X (36), S. 41.

382 Vgl. Interview Nummer 90, Minute 21:39-22:11.

383 Vgl. Interview Nummer 82.

384 Vgl. Interview Nummer 90, Minute 07:04-7:59; und Interview Nummer 82.

385 Vgl. Interview Nummer 90, Minute 0:17-0:36.

386 Vgl. Interview Nummer 90, Minute 02:51-03:32.

nischen Medien gewesen.[387] Insbesondere die weiterhin erscheinenden Artikel von *ABC*, die namentlich die ETA-Mitglieder in Mexiko nannten[388], hätten eine große Rolle gespielt. Wie verschiedene Interviewte erklärten, seien Grundlage dieser Artikel Informationen gewesen, welche ebenfalls von Personen der Sicherheitsdienste an die Presse übermittelt worden waren (Vgl. V-2.1.).[389] Ehemaligen Mitarbeitern des Inneministeriums zufolge habe dies bei den Verantwortlichen des Antiterrorkampfes großen Ärger verursacht, die diese Filtrationen unprofessionell nannten.[390] Laut einem der Interviewten seien diese entweder von der *Guardia Civil* oder dem CNI vorgenommen worden. Als Grund dafür nannte er sowohl die Rivalitäten zwischen den verschiedenen Polizeieinheiten CNI, *Guardia Civil* und *Policía*, die alle zur ETA arbeiteten, als auch um der Regierung fehlendes Handeln vorzuwerfen bzw. die ETA-Mitglieder im Exil zu erschrecken.[391] Einem ehemaligen Mitarbeiter der AVT zufolge hätten die Sicherheitsdienste diese Informationen weitergegeben, weil die Regierungen nicht alles getan hätten, was in ihrer Macht stand.[392]

Während sich die Verantwortlichen des Anti-Terror-Kampfes über die *ABC*-Enthüllungen ärgerten, nutzte die AVT die Informationen für ihre eigenen Ziele. So berichtete der interviewte ehemalige *ABC*-Journalist, dass die AVT ihn um Kooperation und um die Bereitstellung der Dokumentation gebeten habe.[393] Auf Grundlage dieser Informationen reichte die AVT bei der *Audiencia Nacional* einen Strafantrag (*querella*) ein, damit die *Audiencia Nacional* die Auslieferungen der Personen

387 Vgl. Interview Nummer 90, Minute 04:24-05:34.

388 Vgl. Zuloaga, J. M. (1996): „Los etarras huidos a México, obligados a esconderse ante la presión de las autoridades federales". In: *ABC*, 17.04.1996, S. 24-25; *ABC* (1996): „El quién es quién de ETA en México, según la policía". In: *ABC*, 20.04.1996, S. 22; und *ABC* (1996): „Los etarras ahora escondidos en México no podrán ser extraditados a España como terroristas". In: *ABC*, 29.05.1996, S. 26; und *ABC* (1996): „Santuario etarra en América". In: *ABC*, 31.05.1996, S. 25; und *ABC* (1997): „México empieza a desmantelar el santuario de ETA con la extradición de Cádenas", 03.05.1997, S. 25; und *ABC* (1997): „Al menos 130 etarras, 75 reclamados ya por la Audiencia Nacional, se esconden de la Justicia española en México". In: *ABC*, 21.07.1997, S. 21; und *ABC* (1997): „El santuario de ETA en México". In: *ABC*, 21.07.1997, S. 22-25; und Ayllón, Luis (1997): „España reclama a México que no retrase más el Tratado de Extradición acordado hace dos años". In: *ABC*, 14.03.1997, S. 27.

389 Vgl. Interview Nummer 63; und Interview Nummer 71; und Interview Nummer 54.

390 Vgl. Interview Nummer 63; und Interview Nummer 54.

391 Vgl. Interview Nummer 54.

392 Vgl. Interview Nummer 90, Minute 43:33-43:57.

393 In: Interview Nummer 91, Minute 16:44-17:37.

aus Mexiko forderte.[394] 1997 betraf dies 35 Personen aus Mexiko.[395] Allerdings habe die *Audiencia Nacional* meist geantwortet, dass der Aufenthaltsort der gesuchten Personen unbekannt sei, wie ein ehemaliger Mitarbeiter der AVT erklärte.[396] Ohne die polizeiliche Klarstellung des Aufenthaltsortes der betreffenden Person sei jedoch keine Auslieferungsforderung möglich gewesen.[397] Ihm zufolge sei es eine politische Entscheidung gewesen, dass kaum Auslieferungen gefordert wurden, weil es als sozial unverträglich angesehen worden sei, Personen ausliefern zu lassen, die in anderen Ländern ihr Leben aufgebaut hatten.[398] Aufgrund der geringen Unabhängigkeit von der Politik und der chaotischen Zustände in der *Audiencia Nacional* seien die Auslieferungsforderungen der AVT daher nicht weiterverfolgt worden.[399] Die *Audiencia Nacional* selbst hingegen erklärte, dass sie die Petitionen der AVT prüfte, jedoch nicht zwangsläufig offene Strafverfahren existieren würden, die ein Auslieferungsgesuch rechtfertigten.[400] Wie Innenminister Mayor Oreja selbst beschrieb, lehnte er im Gegensatz zur AVT eine generelle Verfolgung der ETA-Mitglieder im Ausland ab:

> „[…] ‚ir a la caza del terrorista como si fuese la caza del nazi, es decir de forma general, como decir a por todos, constituiría el mayor error político frente al fenómeno violento'. […] ‚hay que saber eligir y buscar a los terroristas que son el presente y el futuro. No nos debemos fijar en los del pasado, sino en aquellos que tienen una mayor relación con la organización terrorista.'"[401]

394 Vgl. Asociación de Víctimas del Terrorismo (1996): *La Razón*. Boletin Informativo de la Asociación de Víctimas del Terrorismo (Año VI, 26).

395 Vgl. Asociación de Víctimas del Terrorismo (1997): *La Razón*. Boletin Informativo de la Asociación Víctimas del Terrorismo. Año VII (30), S. 11; und Yoldi, José (1997): „Víctimas del Terrorismo pide a México la entrega de 35 etarras". In: *El País*, 22.07.1997. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1997/07/22/espana/869522404_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

396 Vgl. Interview Nummer 90, Minute 06:50-07:02.

397 Vgl. Interview Nummer 90, Minute 19:38-21:04.

398 Vgl. Interview Nummer 90, Minute 21:06-21:38.

399 Vgl. interview Nummer 90, Minute 19:38-20:07; 24:15-25:14; 51:54-52:11.

400 Vgl. Peralta, Braulio (1997): „Chapa se declara inocente y rechaza la extradición". In: *La Jornada*, 24.07.1997. Online verfügbar unter https://www.jornada.com.mx/1997/07/24/chapa.html, zuletzt geprüft am 13.06.2019.

401 In: Asociación de Víctimas del Terrorismo (1996): *La Razón*. Boletin Informativo de la Asociación Víctimas del Terrorismo. Año VI (27), S. 5.

Insbesondere zu Mexiko äußerte er sich zurückhaltend und sprach ihm die Bedeutung ab, die Frankreich für die Organisation hatte.[402] Die AVT sah jedoch ihre Forderung nach Wahrheit und Gerechtigkeit verwehrt und kritisierte die Regierung öffentlich.[403]

Einem ehemaligen Mitarbeiter des Innenministeriums zufolge sei die AVT aufgrund ihres Schmerzes verständlicherweise wenig objektiv gewesen, was aber nicht geholfen habe, das Problem zu lösen.[404] Allerdings nannte er sie sehr wichtig, was die Stärkung der sozialen Unterstützung für den Kampf gegen ETA im Baskenland betraf.

Die Präsenz der ETA in Lateinamerika beschäftigte jedoch nicht nur die Presse oder Opferorganisationen: Aufgrund der transnationalen Beziehungen zwischen den baskischen Gemeinden gab es regen Austausch zwischen Lateinamerika und dem Baskenland. Einem Akademiker zufolge habe er bei seinen Reisen nach Lateinamerika die *Centros Vascos* besucht und sei über die große Sympathie für ETA in Lateinamerika erschrocken gewesen.[405] Er habe sich daher an die Regierung Aznars gewandt, um darauf hinzuweisen, dass ETA in Lateinamerika die „intellektuelle Debatte" gewonnen habe.[406]

Ging für einige Teile der Zivilgesellschaft somit Aznars Politik nicht weit genug, führte sie insbesondere bei der baskischen Regierung zu Konfrontationen.[407] Aznars Versuch, Spaniens Identität zu reformieren und als große Nation mit sprachlichen und kulturellen Unterschieden, aber dennoch als nur eine Nation zu konstruieren, widersprach den Vorstellungen der baskischen NationalistInnen. Folgich führte Aznars Wiederbelebung des spanischen Nationalismus im Baskenland zu politischen Streitereien und Polarisierungen.[408] Zwar paktierte die PNV mit der PP bei Aznars Amtseinführung, um im Gegenzug Entwicklungen beim Autonomiestatut zu erreichen.[409] Allerdings schloss der Minimalpakt nicht das Thema Terrorismus ein, das schnell vor allem aufgrund

402 Vgl. Anabitarte, Ana (1999): „México, ‚balón de oxígeno' para ETA". In: *El Universal*, 11.10.1999.

403 Vgl. Asociación de Víctimas del Terrorismo (1996): La Razón. Boletin Informativo de la Asociación Víctimas del Terrorismo. Año VI (27), S. 5.

404 Vgl Interview Nummer 54.

405 Vgl. Aussage eines baskischen Akademikers im Interview mit der Autorin am 31.05.2016 und 23.06.2016, Interview Nummer 52.

406 In: ebenda.

407 Vgl. Orosz (2010), S. 62.

408 Vgl. Whitfield (2014), S. 79.

409 Vgl. Pablo/Mees (2005), S. 437.

der Linie des einzigen baskischen Ministers Jaime Mayor Oreja zu Missverständnissen und Konfrontationen mit der PNV führte.[410] Mittlerweile forderte die PNV die Rückführung der Häftlinge ins Baskenland und einen Dialog, was jedoch Mayor Oreja strikt ablehnte. Hatte die PNV 1989 ursprünglich die *dispersión* unterstützt, hielt sie diese nun nicht mehr für effektiv und forderte auch vor dem Europäischen Gerichtshof ein Ende dieser Politik.[411] Des Weiteren bemängelte ein ehemaliger Beamter der baskischen Regierung, dass die PP die Opfer gegen die baskische Regierung benutzt habe, um die baskische Polizei (*Ertzainza)* zu delegitimieren, obwohl diese sich sehr um die Verfolgung der ETA bemüht habe.[412] Kurzfristig vereinte die Ermordung Miguel Ángel Blancos noch einmal die Parteien, aber der Konflikt wurde schnell wieder offensichtlich, weil die PP das Thema ausnutzte, um es gegen den Nationalismus als solchen – unabhängig ob friedlich oder nicht – zu benutzen.[413] Laut des PNV-Abgeordneten Iñaki Anasagasti Olabeaga habe Aznars Regierung versucht, den demokratischen Nationalismus mit dem Terrorismus gleichzusetzen.[414] Dabei habe sie die Schwäche der PSOE ausgenutzt, um sie gegen die NationalistInnen mit dem Ziel zu einen, die PNV aus der Macht zu werfen. Unterstützt worden sei dies durch eine mediale Kampagne, bei der insbesondere zivilgesellschaftliche Initiativen wie *Basta Ya*[415] und *Foro de Ermua*[416] Aufmerksamkeit erhalten hätten, deren vermeintliches Ziel nicht der Frieden, sondern die Konfrontation mit dem Nationalismus auf allen Ebenen gewesen sei. 1998 machte die PNV daher eine Wendung und versuchte einen neuen Friedensprozess zu eröffnen, um der gesellschaft-

---

410 Vgl. Whitfield (2014), S. 82; und Aussage eines ehemaligen Beamten der baskischen Regierung im Interview mit der Autorin am 27.07.2016, Interview Nummer 68.

411 Vgl. Pablo/Mees (2005), S. 438f.

412 Vgl. Interview Nummer 68.

413 Vgl. Pablo/Mees (2005), S. 438f.

414 Vgl. Anasagasti (2014), S. 346ff.

415 Fernando Savater und andere nicht nationalistische PolitikerInnen und Intellektuelle schlossen sich 1999 in *Basta Ya!* zusammen, um gegen ETA zu protestieren. Vgl. Perger, Werner A. (2005): „Im Grunde ist es wie unter Franco". In: *Die Zeit Online*, 20.04.2005. Online verfügbar unter https://www.zeit.de/2005/16/savater/komplettansicht, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

416 *Foro de Ermua* wurde 1998 von AkademikerInnen, Intellektuellen und PolitikerInnen gegründet. Es war nicht nur eine zivilgesellschaftliche Plattform für die Ablehnung der ETA, sondern auch der Politik der PNV und EA. Um der nationalistischen Offensive zu begegnen, unterstützten sie eine Front der verfassungstreuen Parteien PP und PSOE. Vgl. Juaristi, Jon (2007): „Ermua y su Foro, la historia de una convicción". Hrsg. v. Fundación para la Libertad. Online verfügbar unter http://paralalibertad.org/ermua-y-su-foro-la-historia-de-una-conviccion/, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

lichen Forderung nach einem Ende der Gewalt nachzukommen.[417] Wie Ansagasti es ausdrückte, reichten polizeiliche Methoden nicht aus, um ETAs Gewalt zu beenden. Die Gesellschaft forderte jedoch ein Ende und die Zentralregierung verweigerte den Dialog.[418] Die PNV zeigte sich daher bereit, neue Wege einzuschlagen. ETA selbst suchte ebenfalls den Dialog mit der PNV, u.a. in Mexiko (Vgl. dazu V-3.3.).

Im Juli 1998 einigten sich ETA, PNV und EA auf ein Abkommen für einen Waffenstillstand und ein gemeinsames Voranbringen des nationalen Weges.[419] Dies führte am 12.09.1998 zur Unterzeichnung des Paktes von *Lizarra* und kurz darauf am 18.09.1998 zu ETAs Erklärung eines einseitigen zeitlich unbestimmten Waffenstillstandes. Laut Whitfield schockierte dieser Pakt die spanische Politik, weil er anerkannte, dass es einen politischen Konflikt gab, der einer politischen Lösung bedurfte.[420] Inspiriert wurde er durch die Art der Lösung des Nordirlandkonfliktes und nahm explizit darauf Bezug.[421] Er forderte alle Beteiligten zur Reflektion und zum Dialog ohne Vorbedingungen auf, um ein günstiges Klima zu schaffen, das schließlich zu einer Verhandlung und Konfliktlösung führen würde. Die Verhandlungen selbst sollten schließlich in Abwesenheit jeglicher Gewalt stattfinden und auf die Ursachen des Konfliktes eingehen. Dabei sollten alle Fragen des Konfliktes ohne Ausnahmen behandelt werden. Ziel sollte die Lösung des Konfliktes sein, nicht der Sieg einzelner Partikularinteressen. Des Weiteren stellten die Unterzeichner fest, dass unter der Wahrung der Pluralität der baskischen Gesellschaft die BürgerInnen des Baskenlandes das letzte Wort über ihre politischen Entscheidungen behalten sollten. In einem zukünftigen Szenario sollte auch die Möglichkeit bestehen, den Wunsch nach Souveränität durch neue politische Lösungen auszudrücken. Watson sah in diesem veränderten politischen Diskurs eine bedeutende Reimagination des baskischen Nationalismus, der unter den Gegebenheiten der Interdependenz neue Formen oder gar postnationalistische Ansätze vertrat.

---

417 Vgl. Pablo/Mees (2005), S. 438f.

418 Vgl. Martínez, Sanjuana (1997): „Partidos políticos y fuerzas sociales en contra de las medidas policiacas. El gobierno español, enfrentado a la creciente demanda por el diálogo con ETA". In: *Proceso*, 07.04.1997 (1066-24).

419 Vgl. Murua (2016), S. 45f.

420 Vgl. Whitfield (2014), S. 89f.

421 Vgl. PNV, HB, EA, Izquierda Unida, et al. (1998): *Acuerdo de Lizarra/Pacto de Estella*. 12.09.1998. Online verfügbar unter http://www.filosofia.org/his/h1998liz.htm, zuletzt geprüft am 02.04.2019.

Gleichzeitig sah sie darin den Beginn einer kritischen Auseinandersetzung mit dem von der Regierung, den Medien und von ETA selbst erzeugten Bild des „ewigen" Terroristen.[422] Dieser Pakt vereinte erstmals die baskischen NationalistInnen, darunter Parteien, Gewerkschaften, Assoziationen etc., bedeutete jedoch einen definitiven Bruch der PNV mit der PP sowie ein Ende der Kollaborationsetappe mit der PSOE.[423] Im Januar 1999 zeigten sich erstmals alle unterzeichnenden Parteien bei einer gemeinsamen Demonstration für die Rückführung der Häftlinge ins Baskenland.[424] Im Rahmen des Friedensprozesses bestanden auch Kontakte nach Irland, dessen Friedensprozess als Vorbild betrachtet wurde.[425] HB lud Gerry Adams ein, der als Führer von *Sinn Féin* maßgeblich am nordirischen Friedensprozess beteiligt war.[426] Er kam ins Baskenland und zeigte internationale Unterstützung für den baskischen Friedensprozess. Die spanische Regierung reagierte jedoch zurückhaltend auf ETAs Waffenstillstand. Insbesondere Mayor Oreja bezweifelte die Ernsthaftigkeit und nannte sie „tregua trampa".[427] Ein Selbstbestimmungsrecht der Basken lehnte er grundsätzlich ab:

> „Nosotros no aceptamos el derecho de autodeterminación como un derecho unilateral de secesión. Ese derecho, nosotros no lo recogemos en nuestra constitución. Nosotros creemos que ese derecho no está ni en el País Vasco, ni en Cataluña, ni en Andalucía, ni en Galicia. No hay un derecho unilateral de secesión que es la actual formulación del derecho de autodeterminación. Eso no va a ser objeto de cambio en la posición del gobierno. Eso no se va a alterar para el gobierno."[428]

Trotz der ablehnenden Haltung bezüglich des Selbstbestimmungsrechtes und der Skepsis an ETAs Willen, die Gewalt zu beenden, ließ sich die Regierung Aznars letztlich doch auf Gespräche mit ETA in der Schweiz ein.[429] Laut eines ehemaligen Beamten des Innenministeriums gab es

---

422 Vgl. Watson (1999), S. 110f.
423 Vgl. Pablo/Mees (2005), S. 438 und 444.
424 Vgl. Murua (2016), S. 47.
425 Vgl. Whitfield (2014), S. 87.
426 Vgl. BBC, E.T.B. (1998): *E.T.A., Saliendo de las sombras (Reportaje de la BBC, ETB)*. Online verfügbar unter https://www.youtube.com/watch?v=a-E68KVW8Ng, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
427 In: Interview Nummer 54.
428 In: BBC, E.T.B. (1998), Minute 57:15-57:46.
429 Vgl. Murua (2016), S. 46.

zwei bis drei Treffen zwischen Vertretern der Regierung und ETA.[430] In Anlehnung an die Erfahrungen im Nordirlandkonflikt habe er Erfolge erzielen wollen, bevor ein Generationenwechsel bei der ETA stattfand. Beim ETA-Konflikt seien drei Aspekte wichtig gewesen: die Polizei, der internationale Aspekt sowie die soziale Komponente. Darüber hinaus habe es drei Fronten gegeben, welche für ETA zentral waren: die ExilantInnen, die Gefangenen und die Kommandos. Dem Interviewten zufolge hätten die Kommandos kaum soziale Unterstützung genossen, den anderen beiden Fronten sei es jedoch gelungen, sozialen Protest zu mobilisieren, der sich für die Rechte der ExilantInnen und Gefangenen eingesetzt habe. An diesen beiden Fronten habe er Veränderungen herbeiführen wollen, um ETAs Macht zu schwächen. Seiner Auffassung nach hätten die ExilantInnen ein Bild von Spanien gehabt, das von der ETA erzeugt worden sei. Daher habe er das Exil aufbrechen und diejenigen zurückholen wollen, die evtl. nur die Revolutionssteuer kassiert hatten, aber keine wichtigen Personen innerhalb der Organisation gewesen waren. Dadurch hätten sie sehen können, dass Spanien mittlerweile ein freies Land und eine Demokratie geworden sei. Die spanische Regierung habe schließlich die Rückkehr von ExilantInnen ohne Bluttaten (*delitos de sangre*) erlaubt. Laut Whitfield handelte es sich insgesamt um 300 ExilantInnen, die zurückkehren durften.[431] Außerdem habe der interviewte Beamte die Gefangenen ins Baskenland zurückverlegen wollen, weil alle Gefängnisse gleich wären und es lediglich die Angehörigen bestraft hätte, die für Besuche weite Wege auf sich nehmen mussten.[432] Diese Familien hätten dann wiederum ETA Geld gegeben, was letztlich kontraproduktiv gewesen sei. Bei dem Punkt widersetzte sich jedoch Mayor Oreja.[433] Letztlich wurden 103 Häftlinge bewegt, aber nicht alle von ihnen ins Baskenland. Des Weiteren wurden 180 Gefangene freigelassen.[434] Die Gespräche zwischen der Regierung und ETA in der Schweiz fanden ohne Beteiligung der PNV statt, die laut eines ehemaligen Beamten der baskischen Regierung nicht von der spanischen Regierung darüber unterrichtet worden seien.[435] Doch

430 Vgl. Interview Nummer 54.
431 Vgl. Whitfield (2014), S. 92f.
432 Vgl. Interview Nummer 54.
433 Vgl. Murua (2016), S. 47.
434 Vgl. Whitfield (2014), S. 92f.
435 Vgl. Aussage eines ehemaligen Beamten der baskischen Regierung im Interview mit der Autorin am 22.07.2016, Interview Nummer 66.

auch diese Gespräche blieben ohne Ergebnis.[436] Die Positionen der Verhandlungsparteien waren zu unterschiedlich und beide Seiten zu wenig bereit, andere Wege auszuprobieren, als dass eine Einigung möglich gewesen wäre. Mit der Verhaftung von Belén González im Oktober 1999, die an den Gesprächen für ETA teilgenommen hatte, scheiterte schließlich auch diese Verhandlungsoption. Trotz ETAs Waffenstillstand fanden weiterhin fast täglich Verhaftungen und Straßenkämpfe im Baskenland statt.[437] Die PNV warf der Regierung vor, den Friedensprozess und damit die NationalistInnen zerstören zu wollen. Doch auch innerhalb der NationalistInnen bröckelte der Pakt.[438] Als PNV, EA und ETA sich im Juli 1999 erneut trafen, herrschte Uneinigkeit, da ETA einen neuen konstitutionellen Prozess ausrufen wollte, was von den anderen beiden Parteien als utopisch angesehen wurde. Größtes Problem war, dass die PNV als oberste Priorität den Frieden hatte, ETA jedoch den *Nationbuilding*-Prozess. Dies führte auch zu internen Konfrontationen mit den radikalnationalistischen Kräften, die einen Friedensprozess nach irischem Vorbild wollten. Des Weiteren hatte die PNV bei Wahlen an Stimmen verloren und fürchtete um ihre Wählerschaft, weil der Pakt von *Lizarra* vor allem dem radikalen Nationalismus Stimmen bescherte.[439] Ende 1999 drohte ETA schließlich mit dem Ende des Waffenstillstandes, was großen Widerstand in der baskischen Gesellschaft erzeugte.[440] Nach 14 Monaten ohne Anschläge hatte die Gesellschaft begonnen, den Frieden zu genießen und sich zu verändern. Als ETA Ende 1999 den Waffenstillstand brach, bedeutete dies selbst innerhalb der nationalistischen Linken einen Schock und rief große Kritik hervor.[441] Politik und Gesellschaft bezeichneten die Gewalt als kontraproduktiv.[442] Folgen der erneuten Gewalt waren eine große politische Krise im Baskenland, eine starke Polarisierung innerhalb des baskischen Nationalismus sowie Konfrontationen zwischen NationalistInnen und KonstitutionalistInnen.[443] ETA war zwar

436 Vgl. Whitfield (2014), S. 94f.

437 Vgl. Martínez, Sanjuana (1999): „La tregua anunciada el año pasado fue una ficción. Los golpes policiacos contra la dirigencia de la ETA aleja la paz en el País Vasco". In: *Proceso*, 22.03.1999 (1168-23).

438 Vgl. Murua (2016), S. 47ff.

439 Vgl. Pablo/Mees (2005), S. 446f.

440 Vgl. Martínez, Sanjuana (1999): „ETA y Aznar se muestran los dientes. El País Vasco se resiste a volver a la cultura del miedo". In: *Proceso*, 20.12.1999 (1207-25).

441 Vgl. Murua (2016), S. 48.

442 Vgl. Whitfield (2014), S. 95f.

443 Vgl. Whitfield (2014), S. 82ff.

aufgrund der polizeilichen Verfolgung stark geschwächt, aber nach wie vor operativ. Bei Anschlägen tötete ETA im Jahr 2000 23 Menschen.[444] Die Beziehungen zwischen der PNV und der PP bzw. PSOE waren auf dem Tiefpunkt angelangt. Arzalluz übte große Kritik an beiden Parteien, denen er vorwarf, nichts für den Friedensprozess getan zu haben.[445] Trotz der politischen Krise und der instabilen Regierung hielt die PNV am Pakt von *Lizarra* und an den Bestrebungen nach mehr Souveränität für das Baskenland fest.[446] Der neue *Lehendakari* Juan José Ibarretxe präsentierte Anfang 2000 einen Vorschlag für das Baskenland, der auf Grundlage jeglicher Gewaltfreiheit das Anerkennen des Selbstbestimmungsrechtes forderte. Als ETA jedoch im Januar 2000 den ersten tödlichen Anschlag nach dem Waffenstillstand verübte, brach die PNV den Regierungspakt mit *Euskal Herritarok* (EH)[447], weil diese die Gewalt der ETA nicht verurteilte. Während die politische Krise im Baskenland durch die Attentate befeuert wurde, profitierte die PP von den Ereignissen. In den allgemeinen Wahlen im März 2000 wurde Aznars Regierung mit absoluter Mehrheit wiedergewählt. Dieses Mal unterstützte die PNV nicht Aznars Amtseinführung und die folgende Legislaturperiode wurde von starken Konfrontationen zwischen Nationalismus und Konstitutionalismus begleitet.

3.1.2. *Die Ausweitung des spanischen* win set *für die Option der straffreien Rückkehr aus dem Exil*

Der Regierungswechsel in Spanien bedeutet zunächst keine Veränderung der außenpolitischen Linie bezüglich des Exils der ETA in Mexiko. Wie die Vorgängerregierung wird Mexiko als Ziel der außenpolitischen Dimension des Kampfes gegen ETA definiert. Allerdings steht Aznar noch stärker als sein Vorgänger unter Druck, sichtbare Erfolge im Kampf

444 Vgl. Whitfield (2014), S. 95f.

445 Vgl. Martínez, Sanjuana (2000): „Negociación, única salida. Aznar provoca los golpes de ETA: Xavier Arzalluz, presidente del Partido Nacionalista Vasco“. In: *Proceso*, 28.02.2000 (1217-25).

446 Vgl. Pablo/Mees (2005), S. 448f.

447 EH war 1998 nach der Unterzeichnung des Paktes von Lizarra entstanden und vereinte HB und andere linke Gruppen. HB wollte einer eventuellen Illegalisierung zuvorkommen und präsentierte sich daher unter EH bei den Wahlen 1998. Vgl. Santaren, Enrique (1998): „HB deja sus siglas y se integra en una amplia plataforma electoral“. In: *El Mundo*, 03.09.1998. Online verfügbar unter https://web.archive.org/web/20010625042952/http://www.elmundo.es/1998/09/03/espana/03N0026.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

gegen ETA zu erzielen, da dieser Politikbereich Teil seiner Kritik am Vorgänger war. Aufgrund des öffentlichen Drucks der AVT und der Medien bezieht sich dies auch auf die außenpolitische Dimension des Konfliktes. Hierbei konzentriert sich die PP-Regierung ebenfalls auf die noch aktiven Mitglieder bzw. diejenigen mit schweren Delikten. Die ExilantInnen hingegen, die seit vielen Jahren in Mexiko distanziert von der Organisation leben, sind für sie zunächst nicht von Interesse. Die von Aznar geführte Regierung repektiert damit die von den Vorgängerregierungen betriebene Politik bezüglich des Exils als Ausstiegsoption.

Es ist schließlich die Veränderung von Aznars innenpolitischem *acceptability set*, das weitreichende Verschiebungen in den innenpolitischen Koalitionen nach sich zieht. Das spanische *win set* Spa I ist somit erneut wie Spa H hauptsächlich von internen Faktoren bestimmt. Im Gegensatz zur Vorgängerregierung lehnt die PP geführte Regierung Verhandlungen jeglicher Art ab und will ETA allein mit polizeilichen und juristischen Mitteln besiegen. Terrorismus wird laut Mayor Oreja zur größten Gefahr für Europa und die westlichen Demokratie erklärt und als Teil der organisierten Kriminalität analysiert. In einem *Framing* spricht er ihm wie zuvor Innenminister Belloch (Vgl. V-2.3.) eine politische Dimension ab und universalisiert Terrorismus als globales, grenzüberschreitendes Phänomen (s. Tab.12).

Im Gegensatz zu Bellochs Frame entpolitisiert er ETA jedoch nicht nur und betrachtet die Organisation als Teil der organisierten Kriminalität, sondern erweitert die Definition, indem er Terrorismus Totalitarismus nennt. An dieser Stelle wird ETA auf eine Stufe mit totalitären Regimen gestellt, wodurch ETA noch stärker tabuisiert wird, da Totalitarismus als Feind der Demokratie gilt und dementsprechend keinerlei Legitimität oder Rechtfertigung besitzt. Parallel zu dieser Analyse durch die Regierung, bei der ETA als Teil der organisierten Kriminalität und einer universellen Gefahr konstruiert wird, findet ein gesellschaftlicher Wahrnehmungswechsel statt. Das Bild des *gudari*, der für die Freiheit seines Volkes kämpft, hat sich gewandelt. Weite Teile in Politik und Gesellschaft nehmen ETA-Mitglieder als jung, unerfahren und politisch und intellektuell nicht auf der Höhe wahr. Bezeichnungen wie „tío desclasado“, „sargente chusquero“, „don Nadies“ oder „chavales“ drücken diese abwertende Wahrnehmung deutlich aus. Es findet also nicht nur auf juristischer Ebene eine Entpolitisierung der ETA statt, sondern auch

Tabelle 12: *Frame* Spa F: „Grenzüberschreitender Terrorismus ist die größte Gefahr für Europa und die westlichen Demokratien“

Problemdefinition	Europa, die westlichen Demokratien, die territoriale Souveränität und Integrität der Staaten sind bedroht.
Ursachenzuschreibung	(Grenzüberschreitender) Terrorismus ist die Ursache dafür.
Moralische Bewertung	Terrorismus ist die gefährlichste Unterart des organisierten Verbrechens und benutzt andere Formen de organisierten Kriminalität für seine Zwecke. Eine ursprünglich vorhandene politische Motivation entwickelt sich immer zu reiner organisierter Kriminalität. Mit Gewalt verteidigte Ideen bedeuten eine kriminelle Erpressung. Terrorismus ist die Negation und das Gegenteil von Politik. Terrorismus ist Totalitarismus.
Handlungsempfehlung	▪ Ablehnung von juristischer Sonderbehandlung ▪ Zusammenführen der Polizeieinheiten, Spezialisierung der Polizeieinheiten und Annäherung zwischen Polizei und BürgerInnen ▪ Internationale Verfolgung ▪ Verbesserungen des juristischen Rahmens auf bilateraler, multilateraler und supranationaler Ebene ▪ Sensibilisierung der Medien, Politik und öffentlichen Meinung für eine verantwortungsvolle Meinungsfreiheit ▪ Bekämpfen des Terrorismus mit Demokratie und strengster Legalität

Quelle: Eigene Darstellung

auf der Wahrnehmungsebene. Ohne politische Legitimation bleibt nur der „Terrorist“ übrig.

Das Bild des Opfers hingegen hat genau die umgekehrte Entwicklung erfahren. Waren sie noch in den 1980ern unsichtbar und von Gesellschaft und Politik weitestgehend allein gelassen, hat vor allem die Arbeit der AVT in den 1990ern einen Wahrnehmungswandel erzielt. Die Opfer werden nicht mehr länger als „schuldig“ wahrgenommen und erhal-

ten Sichtbarkeit und Unterstützung von der Gesellschaft und vom Staat. Dadurch werden sie einerseits entpolitisiert, indem Militärangehörige, PolizistInnen und PolitikerInnen als einfache BürgerInnen jenseits einer politischen Involvierung in den Konflikt dargestellt werden. Andererseits werden sie politisiert, indem sie als Teil des Kampfes gegen ETA die Zivilgesellschaft und die Politik mobilisieren und Lobbyarbeit betreiben.

Im Gegensatz zur Entpolitisierung der ETA durch Regierung, Politik und Gesellschaft steht jedoch der Pakt von *Lizarra*, der ausdrücklich die politische Dimension des Konfliktes anerkennt. Die Koalition mit den radikalnationalistischen Kräften im Rahmen des Paktes von *Lizarra* ermöglicht einen temporären Waffenstillstand der ETA, bedeutet jedoch auch einen endgültigen Bruch der PNV mit der PSOE und der PP. Die baskischen Nationalisten können somit keine Koalitionen nach Madrid für den selbstinitiierten Friedensprozess etablieren. Stattdessen werden im Sinne einer *Double-edged*-Strategie internationale Akteure des nordirischen Friedensprozesses involviert, um die fehlenden nationalen Koalitionen durch internationale Unterstützung auszugleichen. Folge dieser Koalitionsveränderungen ist, dass die Auseinandersetzung nicht mehr zwischen den DemokratInnen und Gewalttätigen geführt wird, wie ihn der Pakt von *Ajuria Enea* etabliert hat, sondern zwischen den KonstitutionalistInnen und den NationalistInnen. Das heißt-trotz des Versuches der Entpolitisierung von ETAs Gewalt-dreht sich die öffentliche Debatte längst nicht nur um Terrorismus, sondern auch um die politische Dimension und die Frage nach dem Selbstbestimmungsrecht und inwieweit beide Punkte miteinander verflochten sind oder entkoppelt werden müssen. Diese Auseinandersetzung bleibt nicht auf die Politik begrenzt, sondern erfasst weite Teile der Zivilgesellschaft. Der Trend zur Öffnung des *win set* für neue Akteure setzt sich also in Spa I fort und wird sogar explizit von der Regierung Aznars unterstützt. Dadurch etabliert sie selbst politische und zivilgesellschaftliche Koalitionen mit Akteuren im Baskenland, die das politische Projekt Aznars unterstützen und der PP Wahlerfolge bescheren, gleichzeitig aber auch die Polarisierung im Baskenland verstärken. National unterstützt die PP-Regierung vor allem die AVT. Die Verabschiedung des Opfergesetzes kann als nationale Restrukturierungsmaßnahme verstanden werden, um die Opfer zu stärken,

ihnen mehr Sichtbarkeit und Unterstützung zu ermöglichen und dadurch wiederum ETA zu schwächen. Die AVT sieht sich jedoch nicht allein als Unterstützer der Regierungslinie, sondern als politischer Akteur. So etabliert die AVT ein transnationales Informationsnetzwerk und betreibt ähnlich wie *ABC* eigene Recherchen mit dem Ziel, die Außenpolitik der Regierung bezüglich des Exils der ETA zu verändern und eine generelle Verfolgung sowie Aufarbeitung aller Fälle zu erzielen. War es im *win set* Spa H die lose Koalition aus Sicherheitsdiensten und Medien, welche das Thema auf die (außen)politische Agenda setzten, wird diese Koalition nun durch die AVT erweitert. Hierbei scheitern sie jedoch an der *Audiencia Nacional* bzw. an der Regierung Aznars, welche die außenpolitische Linie der Vorgängerregierung bezüglich des „alten" Exils als *win set* verengenden Faktor betrachtet. Hier zeigt sich erneut, wie ehemalige Verpflichtungen als *win-set*-bestimmende Faktoren wirken können. Bedingt ist dieses Scheitern jedoch auch durch das *acceptability set* der Regierung, das zum Zeitpunkt des Waffenstillstandes der ETA die Konfliktlösung über die Strafverfolgung stellt. Obwohl Aznars Regierung Dialog und Strafmilderung ursprünglich ablehnte, erzielten der Pakt von *Lizarra* und ETAs Waffenstillstand eine Veränderung des *acceptability set* der Regierung und eine Ausweitung des *win set*. Aznar führt Gespräche mit ETA und macht letztlich Konzessionen bei den Häftlingen und ExilantInnen. Das Exil wird hierbei von der Regierung aufgrund der räumlichen Distanz als Raum einer falschen Vorstellung von ETA und dem Baskenland identifiziert. Genau wie das Bild von ETA und Terrorismus verändert werden soll, zielt die spanische Regierung auf die Korrektur dieses falschen Bildes bei den ExilantInnen ab. Gleichzeitig will sie ETA die soziale Unterstützung durch das Exil und deren Angehörige nehmen. Daher gestattet die Regierung die Rückkehr der ExilantInnen ohne Bluttaten. Es ergibt sich somit im *win set* Spa I die Option der straffreien Rückkehr aus dem Exil. Hierbei entscheidet die Regierung, wer zurückkehren darf. Ähnlich wie im *win set* Spa A (Vgl. IV-1.1.) entspricht dies eher einem Akt der „Gnade" zugunsten der Konfliktlösung als der von der ETA favorisierten offenen Rückkehr aller ExilantInnen nach einem verhandelten Ende (Vgl. V-3.3.).

3.2. Diskrepanzen zwischen dem formalen und informellen mexikanischen *win set*

Mit dem Regierungswechsel in Spanien entstehen neue Kontroversen um den schon unterzeichneten Auslieferungsvertrag. Während die mexikanische Regierung auf informeller Ebene problemlos kooperiert, bestehen nach wie vor Widerstände bei den formalen Mechanismen der Kooperation. Dadurch offenbaren sich Diskrepanzen zwischen dem informellen und dem formalen mexikanischen *win set*. Die spanische Regierung versucht daher offensiv, die Restrukturierung des formalen mexikanischen *win set* zu erzielen.

3.2.1. *Kontroverse Verhandlungen um die formalen Mechanismen zwischenstaatlicher Kooperationen im Kampf gegen ETA*

Aznar führte während seines ersten Mandates die Linien der Lateinamerikapolitik seines Vorgängers weitestgehend fort.[448] Er intensivierte die unter González begonnene Ökonomisierung der Außenpolitik in Lateinamerika, wobei diese immer mehr Mittel zum Zweck wurde, um den spanischen Firmen den Zugang zu Lateinamerika zu ermöglichen.[449] Laut Malló fungierten dabei vor allem die transnationalen Netzwerke der spanischen MigrantInnen sowie der Diskurs der „Hispanidad“[450] als Bindeglied für die ökonomischen Interessen.[451] Dies führte zu einer starken Zunahme der spanischen Investitionen in Mexiko, vor allem in zuvor regulierten Bereichen, die sich durch die Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik in Lateinamerika für ausländische Investitionen

448 Vgl. Arenal (2011), S.309.

449 Vgl. Arenal (2011), S.314f.

450 Das Konzept der „Hispanidad“ versteht Spanien und die spanischsprachigen Länder Lateinamerikas trotz der Unterschiede als eine kulturelle Einheit, welche sich auf die gemeinsame Sprache begründet. Laut Pérez Herrero gab es keine konkrete Lateinamerikapolitik, welche die Diversität der Staaten anerkannte, sondern eine Politik der „Hispanidad“, wobei Lateinamerika aus spanischer Sicht am Ende des 20. Jahrhunderts hauptsächlich als Ort betrachtet wurde, der den spanischen Interessen dienen sollte. Vgl. Pérez Herrero, Pedro (2003): „Las relaciones de España con América Latina durante los siglos XIX y XX: discursos gubernamentales y realidades“. In: Pereira (Hrsg.), (319–340), S.328 und 336.

451 Vgl. Malló (2011), S.96ff.

öffneten.[452] Im Falle Mexikos wurden diese Investititonen sogar durch die Unterzeichnung eines Abkommens zur Wirtschafts- und Finanzkooperation Ende 1998 festgeschrieben.[453] Einem Mitarbeiter des MAEC zufolge hätten die spanischen Investitionen in Mexiko im Jahre 2000 die der USA übertroffen.[454]

Diese Ökonomisierung zog jedoch gleichzeitig einen Imageverlust Spaniens nach sich, so dass sie in vielen Ländern mit dem Begriff der „nuevos conquistadores" bezeichnet wurden.[455] Laut eines Mitarbeiters des MAEC habe dies vor allem damit zu tun gehabt, dass Aznar die Außenpolitik den UnternehmerInnen selbst überließ, von denen einige sich tatsächlich so verhielten:

> „Y de hecho se deja la política exterior en aquella época en manos de los empresarios. Lo que explica por qué van todos en manada, y por qué, bueno, se producen esa avalancha de compras de servicios públicos privatizados por parte de empresas españolas. O entrada en sectores estratégicos, porque se pone la economía, o mejor dicho se pone la política al servicio de la economía y la economía al servicio de los intereses del ibex35, las grandes corporaciones y el sector financiero entre otros, no. [...] porque [Aznar] les daba una responsabilidad que ellos no querían asumir. Que era la de ser los que marcaran un poco las líneas políticas no. Y luego al final la explicación de por qué pasaba eso, porque no todos estuvieron descontentos ni mucho menos, no todos los empresarios. Era porque algunos empresarios, digamos que tenían una idea de la inversión en América Latina muy a la americana, muy a la United Fruit. Yo llego aquí, invierto y yo mando, dentro y fuera."[456]

Bei der mexikanischen Regierung stieß diese Ökonomisierung der Außenpolitik jedoch nicht auf Widerstand oder Ablehnung. Ein ehemaliger Regierungsbeamter der SRE sah darin keine Wiedereroberung, sondern vielmehr eine „Wiederentdeckung" („redescubrimiento"), die für Mexiko positive Auswirkungen hatte:

---

452 Vgl. Sánchez Andrés/Pérez Herrero (o. A), S.145ff.

453 Vgl. Secretaría de Relaciones Exteriores (03.12.1998): *Acuerdo de Cooperación Económica y Financiera entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España*. Online verfügbar unter https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/ESPANA-COOP_ECONOMICA.pdf, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

454 Vgl. Interview Nummer 101, Minute 13:10-13:27.

455 In: Arenal (2011), S.367.

456 In: Interview Nummer 99, Minute 16:54-18:56.

„Las inversiones de España en México crecieron de manera muy importante durante este período. Pasaron de 145 millones de dólares en 1994 a más de 2 mil millones de dólares para el año 2000. España se consolidó como uno de los principales países de origen de la Inversión Extranjera Directa en México. Fue una especia de redescubrimiento de México por parte de los inversionistas españoles. Las inversiones mexicanas en España, principalmente de las grandes empresas mexicanas, también comenzaron a crecer."[457]

Zwar habe diese zunehmende Ökonomisierung auch in Mexiko dazu geführt, dass in der Presse Kritik an der „Wiedereroberung" durch Spanien geäußert wurde, wie ein Mitarbeiter des MAEC erklärte, allerdings habe Zedillo die spanische Diplomatie stets diesbezüglich beruhigt.[458] Im Gegensatz zu anderen Ländern Lateinamerikas seien die spanischen Investitionen und die SpanierInnen in Mexiko mit offenen Armen empfangen worden.[459]

Der damalige Professor des *Colegio de México*, Mario Ojeda, zeichnete in seiner vergleichenden Bestandsaufnahme von 1998 zu der Entwicklung der Beziehungen zwischen Spanien und Mexiko seit der Wiederaufnahme ein ähnliches Bild.[460] Er betonte die überlegene Position Spaniens, auch in der internationalen Sphäre. Im Gegensatz zu Mexiko, das mit der Wirtschaftskrise und dem Übergang vom Einparteiensystem zu mehr politischem Gleichgewicht kämpfte, bezeichnete er die Demokratie in Spanien als verwurzelt. Die Wiederherstellung der Beziehungen nannte er ein erneutes Treffen („reencuentro") zwischen der „madre patria" und „Nueva España".[461] Ähnlich drückte es ein Mitarbeiter des MAEC aus: „México para los españoles es, para empezar, el Virreinato de la Nueva España."[462] Zedillo selbst sprach sogar von einer gemeinsamen Heimat aufgrund der gemeinsamen Sprache.[463]

Neben wirtschaftlichen Interessen verfolgte Aznars Außenpolitik das Ziel, Spanien neben die großen Mächte zu stellen und verlorene Positio-

457 In: Interview Nummer 80.
458 Vgl. Interview Nummer 101, Minute 9:10-9:33.
459 Vgl. ebenda, Minute 18:26-19:00.
460 Vgl. Ojeda (1998), S.157ff. und S.174.
461 In: ebenda, S.158f.
462 In: Interview Nummer 101, Minute 1:13-1:18.
463 Vgl. Aznar; Zedillo (2000): Conferencia de prensa conjunta del presidente del gobierno, José María Aznar, y del presidente de México, Ernesto Zedillo. Madrid, 31.01.2000. Online verfügbar unter: http://www.jmaznar.es/file_upload/discursos/pdfs/00873A0873.pdf, zuletzt geprüft am 12.06.2016.

nen zurückzuerobern.[464] Dabei erkannte er jedoch laut Arenal nicht, dass Spanien schon unter der PSOE-Regierung internationales Prestige erlangt hatte, sondern wollte von vorn beginnen. Teil dieser Strategie war die „desfelipización“[465] der Außenpolitik. Dazu gehörte u.a. der Wechsel der Botschafter: In Mexiko zog er den kurz vor dem Ende von González' Amtszeit berufenen Botschafter José Luis Dicenta Ballester (1996) ab und ernannte Juan Ignacio López de Chicheri y Sainz (1996-1997).[466] Dieser sei jedoch kurz nach Ankunft erkrankt und noch als Botschafter im Amt gestorben, wie ein Mitarbeiter des MAEC berichtete. Deshalb habe die diplomatische Arbeit der Botschaft in dieser Zeit nur mit Einschränkungen funktioniert. Anfang 1998 sei José Ignacio Carbajal Gárate (1998-2002) als Botschafter nach Mexiko gekommen, der schon zuvor bei den Verhandlungen zur Änderung des Auslieferungsvertrages mitgewirkt hatte und mit dem Thema der ETA in Mexiko vertraut war. Ehemaligen Mitarbeitern des Innenministeriums zufolge sei sein Einsatz bei den mexikanischen Autoritäten bezüglich der ETA großartig („magnífico“) gewesen und habe sehr geholfen.[467] Zu Beginn von Aznars Amtszeit sei die Beziehung schwierig gewesen, da die mexikanische Regierung einer rechtskonservativen Regierung misstraut habe.[468] Dieses Misstrauen habe sich jedoch schnell gewandelt und die Beziehungen seien auch auf persönlicher Ebene zwischen „herzlich“ und „perfekt“ gewesen, wobei Mexiko auf alle Bitten Spaniens eingegangen sei.[469] Ein Mitarbeiter des MAEC beschrieb diese Beziehung folgendermaßen:

> „Una sensación que tengo en México es que es una relación muy muy muy estrecha y muy especial con España, no. Por el mero hecho de ser español en México ya uno es de puerta en el estado, en el sector y en estrato superior de esa sociedad.“[470]

Diese enge Beziehung habe ein bis zwei Mal pro Woche persönliche Treffen zwischen Zedillo und dem spanischen Botschafter ermöglicht.[471] In

---

464 Vgl. Arenal (2011), S.312f.
465 In: Interview Nummer 99.
466 Vgl. ebenda, Minute 1:26:43-1:29:58.
467 In: Interview Nummer 54; und Interview Nummer 56.
468 Vgl. Interview Nummer 56.
469 In: ebenda.
470 In: Interview Nummer 101, Minute 19:10-19:28.
471 Vgl. ebenda, Minute 7:51-8:04.

ähnlicher Weise drückte sich ein ehemaliger Regierungsbeamte der SRE aus: Der Regierungswechsel habe die positive Beziehungentwicklung nicht verändert.[472] Zwar habe es mehr Affinität zwischen der PRI und der PSOE gegeben, aber Aznars Regierung habe die Beziehung zu Mexiko weiterhin gestärkt und als strategisch und wichtig verstanden. In gleicher Weise sei die Beziehung zu Spanien grundlegend für die Außenpolitik Mexikos gewesen. Sowohl zu Felipe González als auch zu José María Aznar hätten er und auch der Präsident Zedillo exzellente persönliche und vertrauensvolle Beziehungen unterhalten.

Parallel zur Intensivierung der ökonomischen Beziehungen mit Spanien setzte Mexiko die Verhandlungen mit der EU fort. Diese gestalteten sich jedoch zwischen 1996 und 1997 schwierig, da einige Länder, welche den Vertrag ablehnten, mit der von der EU geforderten Demokratie- und Menschenrechtsklausel Druck ausübten.[473] Mexiko wehrte sich zunächst gegen die Demokratieklausel.[474] Im Dezember 1996 kam es zu einem schwierigen Verhandlungsmoment, weil die EU Gelder der *Academia Mexicana de Derechos Humanos* (AMCH) übergab, was die mexikanische Regierung als Einmischung in interne Angelegenheiten wertete. Daraufhin kritisierten Spanien und Großbritannien Mexiko, weil es sich durch die Ablehnung verdächtig machte. Bis zum Ende der Verhandlung versuchte Mexiko, die Demokratieklausel zu manipulieren oder sie zu umgehen, indem die SRE den Text ohne die Klausel präsentierte. Die EU weigerte sich jedoch, den Vertrag so zu akzeptieren. Letztlich wurde er mit der Demokratie- und Menschenrechtsklausel im Dezember 1997 unterschrieben und trat im Oktober 2000 in Kraft. Grund für die erfolgreiche und schnelle Unterzeichnung sei vor allem der spanische Einfluss in der EU bzw. Spaniens eigenes Interesse an den Beziehungen zu Mexiko gewesen, wie ein Mitarbeiter des MAEC erklärte.[475] So überzeugte Spanien die anderen EU-Staaten davon, dass Mexikos Agrargüter keine Gefahr für die Binnenproduktion darstellten.[476] Mexiko dankte schließlich Spanien öffentlich bei der RI im Mai

472 Vgl. Interview Nummer 80.

473 Vgl. Garza Elizondo, Humberto (1998): „Crisis de la política exterior mexicana". In: *Foro Internacional* (Vol. 38, No. 2-3), (177-202), S.183f.

474 Vgl. Covarrubias Velasco/Torres Ramírez (2010), S.101ff.

475 Vgl. Interview Nummer 101, Minute 52:32-53:15.

476 Vgl. Ojeda (1998), S.172.

1999 für die Unterstützung bei den EU-Verhandlungen und bei dem Erreichen eines Beobachterstatus in der EU.[477]

Vor dem Hintergrund der ökonomischen Beziehungsentwicklung und den EU-Verhandlungen betrieb die spanische Regierung Aznars schon von Anfang an ebenfalls eine aktive Außenpolitik beim Thema ETA. Dies lag vor allem daran, dass gleich zu Beginn von Aznars Amtszeit erneut Kontroversen um den Auslieferungsvertrag entstanden: Obwohl der *Procurador General de la República* Antonio Lozano Gracia (1994-1996) noch im April 1996 auf einer internationalen Konferenz zum Thema Terrorismus in Lima die Bereitschaft zur Auslieferung von ETA-Mitgliedern betonte[478], wurde erneut ein Auslieferungsgesuch der spanischen Regierung abgelehnt.[479]

DIE GESCHEITERTE AUSLIEFERUNG VON ANDONI ZELAIA OTAÑO

Im November 1995 schickte die spanische Regierung-zu dem Zeitpunkt noch unter Felipe González-ein Auslieferungsgesuch für Andoni Zelaia Otaño an die mexikanische Regierung.[480]Er wurde im Februar 1996 in Mexiko verhaftet und einem Auslieferungsverfahren unterworfen.[481] Ihm wurde vorgeworfen, zu den ETA nahen *Comandos Autónomos Anticapitalistas* gehört und im September 1978 einen Taxifahrer im Baskenland ermordet zu haben.[482] Der Angeklagte leugnete das Verbrechen und wurde wie schon Esteban Murillo von der Anwältin Pilar Noriega verteidigt.[483] Laut eigener Aussage floh Zelaia 1979 aufgrund der polizeilichen Verfolgung seiner Familie nach Frankreich ins Nordbaskenland. Spanien stellte ein Auslieferungsgesuch an Frankreich-ebenfalls wegen der Ermordung des besagten Taxifahrers. Frankreich lieferte ihn jedoch nicht aus und ließ ihn 1987 wieder frei. Medienberichten zufolge sah

---

477 Vgl. Cámara de Diputados (2007a), S.15f.

478 Vgl. S.N. (1996): „Uruguay y México expresan en Lima su disposición a extraditar etarras a España. Los dos países afirman que colaborarán en la lucha contra el terrorismo". In: *ABC*, 26.04.1996, S.36.

479 Vgl. *ABC* (1996): „México niega la extradición del presunto etarra Andoni Celaya". In: *ABC*, 26.07.1996, S.20.

480 Vgl. El País (1996): „Un juez de México rechaza la extradición de Andoni Zelaia". In: *El País*, 06.07.1996. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1996/07/06/espana/836604009_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

481 Vgl. Monge/Morales (1996).

482 Vgl. El País (1996): „Un juez de México rechaza la extradición de Andoni Zelaia". In: *El País*, 06.07.1996. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1996/07/06/espana/836604009_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

483 Vgl. Monge/Morales (1996).

die französische Justiz keinen Anhaltspunkt für Zelaias Verstrickung in die Tat.[484] Daraufhin begann er zusammen mit seiner Familie ein neues Leben in Mexiko, wo er bis zu seiner Verhaftung legal lebte.[485] HB-Abgesandte reisten nach Mexiko, um die Auslieferung zu verhindern, und wandten sich an die mexikanischen Medien wie z.B. *La Jornada*.[486] Dort betonten sie vor allem, dass die Anklage ohne stichhaltige Beweise erfolgte und es sich um einen Fall von politischer Verfolgung handelte, da Zelaia schon einmal 1978 von der spanischen Polizei verhaftet und gefoltert worden sei.[487] Des Weiteren führten sie an, dass zwei Personen 1982 für den Mord an dem Taxifahrer verurteilt worden waren, ohne dass die Beteiligung weiterer Personen festgestellt wurde. Demnach sei eine Anklage Zelaias rechtlich nicht möglich. Sie baten die mexikanische Regierung nicht nur um Neutralität im Falle Zelaias, sondern auch darum, die Verhandlungserfahrung in anderen internationalen Konflikten zu nutzen, um den Konfliktparteien Verhandlungen zu ermöglichen:

> „México tiene una experiencia importante en procesos de negociación en otros conflictos internacionales. En nuestro caso pudiera ser una pieza importante… tiene una gran experiencia aprovechable. Puede poner su parte, sus buenos oficios, para que el Estado Español y ETA negocien y abran la puerta a una solución al conflicto."[488]

Der mexikanische Richter lehnte schließlich im Juni 1996 die Ausliefe rung ab.[489] Im Juli wurde er freigelassen.[490]

---

484 Vgl. Aponte, David (1996): „España sí aportó datos para la captura de Zelaia: escrito de Lozano". In: *La Jornada*, 06.05.1996. Online ver-fügbar unter http://www.jornada.unam.mx/1996/05/06/ETA00-PG.html, zuletzt geprüft am 13.06.2019.

485 Vgl. Monge/Morales (1996).

486 Vgl. Blanche Petrich, I. (1996): „Herri Batasuna: un México neutral, indispensable en el caso Zelaia". In: La Jornada, 14.04.1996. Online verfügbar unter http://www.jornada.unam.mx/1996/04/14/VASCO00-1304.html, zuletzt geprüft am 13.06.2019.

487 Vgl. ebenda.

488 In: ebenda.

489 Vgl. El País (1996): „Un juez de México rechaza la extradición de Andoni Zelaia". In: *El País*, 06.07.1996. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1996/07/06/espana/836604009_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019. Das Urteil des mexikanischen Richters und die Begründung für die Ablehnung konnte zum Zeitpunkt der Recherche nicht eingesehen werden, da die Dokumente von der SRE als vertraulich eingestuft wurden. Vgl. Aussage einer Mitarbeiterin der SRE in einem Telefoninterview mit der Autorin am 12.11.2015, Interview Nummer 40.

490 Vgl. *ABC* (1996): „México niega la extradición del presunto etarra Andoni Celaya". In: *ABC*, 26.07.1996, S.20.

Neben dem abgelehnten Auslieferungsgesuch sorgte die Interpretation der Retroaktivität des neuen Auslieferungsvertrages, der am 05.06.1996 in Kraft treten sollte, für Diskrepanzen.[491] Bei einer Reise nach Madrid Ende Mai 1996 betonte der *Procurador General de la República* Lozano Gracia, dass der Vertrag trotz fehlender Retroaktivität keine Straflosigkeit bedeutete und gemeinsam mit den spanischen Autoritäten ein ETA-Zensus in Mexiko geplant wäre. Seiner Interpretation nach war der Vertrag jedoch nur auf Delikte anwendbar, die nach dem Inkrafttreten des Vertrages begangen wurden.[492] Spanien lehnte diese Interpretation ab und setzte das Inkrafttreten des neuen Vertrages aus.[493]

DIE VERHANDLUNGEN UM DEN AUSLIEFERUNGSVERTRAG (TEIL III)

Aufgrund dieser Unstimmigkeiten und des abgelehnten Auslieferungsgesuches wandte sich Mayor Oreja Anfang Juli 1996 an den mexikanischen Botschafter Rodolfo Echeverría (1994-1998), um die Kollaboration beim Thema ETA zu erbitten.[494] Der Botschafter berichtete tags darauf dem mexikanischen Außenminister Gurría von seiner Unterredung mit Mayor Oreja, die er als herzlich und voller Kollaborationswillen bezeichnete.[495] Laut Echeverría habe Mayor Oreja die polizeiliche und legale Kooperation als „unverkennbar“ (*inequívoca*)[496] bezeichnet und um Mexikos Verständnis und Kooperation geworben:

> „Refiriéndose a la lucha antiterrorista el ministro del interior expresó que en ese tema esperaba nuestra ‚comprensión fraternal‘. Al respecto manifestó: ‚Con el corazón en la mano, embajador, le digo que en esta materia nosotros esperamos la comprensión y la generosidad de nuestros amigos. Para España este es un problema prioritario y México es uno de sus mejores amigos.‘ Agregó: ‚Las fuerzas democráticas españolas siempre entendimos que México fuera duro y exigente durante el franquismo, pero en estos tiempos la situación es comple-

491 Vgl. *ABC* (1996): „Los etarras ahora escondidos en México no podrán ser extraditados a España como terro ristas“. In: *ABC*, 29.05.1996, S.26.

492 Vgl. Zuloaga, J. M. (1996): „Aznar supedita un viaje a México a la colaboración de ese país para perseguir a ETA“. In: *ABC*, 14.07.1996, S.23.

493 Vgl. Alisedo, Pedro José (1996): „Cedió el gobierno mexicano: se aplicará la retroactividad en la extradición de presuntos etarras a España“. In: *Proceso*, 22.07.1996 (1029-26).

494 Vgl. Consultoría Jurídica (Juni 1995-November 1998).

495 Vgl. ebenda.

496 In: ebenda.

tamente diferente ya que en España existe plena vida democrática y ningún tipo de persecución política.'

Hablamos del viaje a México del secretario de estado para la seguridad Ricardo Martí Fluxa, previsto para los días 15 y 16 del actual. Mayor Oreja le confiere gran importancia y por lo tanto espera que se produzcan resultados concretos en esa visita. Mencionó que Martí Fluxa llevaría a México una lista conteniendo los nombres de presuntos etarras que les interesan de manera prioritaria, como desde el año pasado había propuesto esta embajada, con el propósito de que la policía mexicana, en coordinación con los policías españoles que están adscritos en la embajada de España en México, analicen que casos pueden resolverse por la vía administrativa, para recurrir a la extradición solo en aquellos casos en que verdaderamente se justifique. Dado el caracter de la visita de Martí Fluxa el ministro Mayor Oreja y el suscrito convinieron en que esta no debía trascender a los medios de comunicación. [...]

Desde luego, esto no significa que haya disminuido el interés español en lograr la retroactividad del protocolo modificatorio, sino unicamente evidencia que la posición del ministerio del interior es menos rígida que la de exteriores. De allí que la visita de Martí Fluxa sea muy importante porque además de refrendar nuestra voluntad de cooperación con la lucha antiterrorista, demostraría que existen otros cauces además del protocolo, a través de los cuales atender este tipo de solicitudes del gobierno español."[497]

Des Weiteren erwähnte Echeverría, dass Aznar im September 1996 einen Besuch in Mexiko plante, weshalb er empfahl die Angelegenheiten zum Protokoll vorher zu klären, um den Staatsbesuch spannungsfrei zu gestalten. Der *Secretario de Estado de Seguridad* Ricardo Martí Fluxá (1996-2000) reiste schließlich Mitte Juli für Verhandlungen nach Mexiko. Danach veröffentlichte die mexikanische Regierung eine Erklärung, um auf die öffentliche Kritik am Auslieferungsvertrag zu reagieren und die Frage nach der Retroaktivität des Vertrages zu klären.[498] Dessen Inkrafttreten wurde auf den 01.09.1996 gelegt. In der Erklärung hieß es:

„La petición española consistía, fundamentalmente, en que se señalara expresamente que el terrorismo, por si mismo, no constituía un delito político. En España existía una inconveniente impresión sobre México de que difícilmente

497 In: ebenda.

498 Vgl. ebenda.

podría solicitarse y lograrse la extradición de un terrorista debido a la falta de una disposición de esta naturaleza. Medios de opinión pública de ese país, señalaron que debido a la falta de esta disposición en el Tratado de Extradición, México se podría estar convirtiendo en un santuario de terroristas de origen español.

El Gobierno español ofrecía también a México la oportunidad para aclarar los términos del Tratado. En efecto, la falta de coincidencia en los tipos penales en México y en España sobre delitos fiscales, había venido ocasionando el que a México se le dificultara obtener extradiciones por este delito y que, por consecuencia, España empezara a convertirse en un santuario para defraudadores fiscales mexicanos.“[499]

Beiden Seiten lag es demnach daran zu verhindern, ein „santuario“ für Verbrecher des anderen Staates zu werden. Für Mexiko war dabei das Hauptproblem die Vereinbarung mit dem Asylrecht, das jedoch nach wie vor gelten würde. Mit der Änderung sollte jedoch auf die internationalen Entwicklungen bezüglich einer veränderten Wahrnehmung von Terrorismus eingegangen werden, die Terrorismus nicht länger als politisches Delikt wertete. Bezüglich der Retroaktivität erklärte Mexiko schließlich, dass der Vertrag doch bei Verbrechen angewandt werden könnte, die vor dem Inkrafttreten begangen wurden. Eine Retroaktivität als solche wurde jedoch nach wie vor ausgeschlossen, da sie nicht mit dem mexikanischen Gesetz vereinbar war, obwohl Spanien auf eine Retroaktivität drängte:

„En ese orden de ideas se explicó y precisó a la Delegación española que derechos adquiridos en México respecto del Protocolo Modificatorio, lo serían todos los procesos de extradición ya resueltos en los últimos 18 años bajo la vigencia del Tratado de Extradición de 1978, al 22 de julio de 1996, así como todos los casos en que previamente el Gobierno de México hubiera concedido expresamente la característica migratoria de asilado a una persona que pudiera ser reclamada en extradición. Se precisó a la Delegación española que no habría espacio a la impunidad, ya que de conformidad con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la no retroactividad prevista en el Artículo 14 Constitucional, no es aplicable cuando no se está en presencia de derechos adquiridos.

499 In: ebenda.

> La sola presencia en México de una persona no da derechos adquiridos, sino una expectativa de derecho y por lo mismo no quedaría cubierto bajo el supuesto del Artículo 14 Constitucional."[500]

Dies bedeutete somit, dass schon abgeschlossene Verfahren nicht erneut aufgerollt und Personen mit Asylstatus nicht ausgeliefert werden konnten. Des Weiteren konnten Gesuche nicht nach dem neuen Vertrag bearbeitet werden, wenn sie vor Inkrafttreten gestellt worden waren. Zur Vermeidung von Missverständnissen einigten sich beide Regierungen auf eine gemeinsame Erklärung am 18.07.1996. Mexiko erklärte den unbedingten Kooperationswillen:

> „Conforme a los antecedentes aquí expresados, se destaca que México, sin cesión alguna, ha confirmado su compromiso de cooperación inequívoca contra el terrorismo, dentro del marco constitucional mexicano."[501]

Am 23. Juli wurden in Madrid die Instrumente der Ratifizierung ausgetauscht. Obwohl vereinbart worden war, dass dies ohne größere mediale Aufmerksamkeit geschehen sollte, lud Spanien die Medien ein und verkündete, dass es sich um einen großen Fortschritt im Antiterrorkampf handelte.[502] Auch Mayor Oreja zeigte sich äußerst zufrieden über die erzielte Einigung, die er als selbstverständliches Zeichen der Stärke der spanischen Demokratie und internationalen Position ansah:

> „La democracia española ha vuelto a confirmar su fortaleza en el ámbito internacional y ETA ha vuelto a perder frente a nuestra democracia, como no podía ser de otra forma."[503]

Als José María Aznar im September 1996 in Mexiko einen Staatsbesuch absolvierte, hatten sich beide Regierungen somit geeinigt und Zedillo betonte öffentlich seine Unterstützung im Kampf gegen den Terroris-

500 In: ebenda.
501 In: ebenda.
502 Vgl. ebenda.
503 In: Alisedo (1996).

mus.[504] Gleichzeitig bot Aznar seine Kooperation im Kampf gegen den mexikanischen „Terrorismus“ an, wobei er sich auf das *Ejército Popular Revolucionario* (EPR)[505] bezog, das in Mexiko zu dem Zeitpunkt erstmals in Erscheinung trat.

Trotz der Einigung kam es kurz darauf erneut zu Spannungen, weil Mexiko den neuen Vertrag noch nicht im *Diario Oficial de la Federación* (DOF) publiziert hatte.[506] José Carvajal, zu dem Zeitpunkt noch *Subsecretario de Asuntos Exteriores*, wandte sich an den Botschafter Rodolfo Echeverría und der spanische Botschafter Chicheri an die SRE in Mexiko, um die Veröffentlichung zu erwirken und somit den neuen Vertrag endgültig inkraftzusetzen. Der spanische Außenminister Abel Matutes (1996-2000) nutzte die geplante RI für März 1997 in Madrid/Barcelona und die bevorstehende Reise des Königs nach Mexiko im April 1997 als Gelegenheit, um diplomatischen Druck auszuüben. Dafür beauftragte er Josep López de Lerma, Präsident der spanischen Delegation bei der RI, die Veröffentlichung und gleichzeitig den Austausch des mexikanischen Botschafters zu erwirken:

> „Así que me vi con Abel Matutes, a la sazón ministro de Exteriores, acompañado del director general de la zona, un diplomático de carrera de su confianza, a quien expuse el programa de la Interparlamentaria y a la vez le pedí documentación no confidencial sobre el estado de las relaciones de España con México. [...] Cuando el diplomático se ausentó, Matutes se pasó al catalán, lengua en la que siempre nos habíamos tratado.
> —Oye, Josep, ya sabes de la ida del Rey a México. Tenemos dos temas a resolver antes de su partida. Uno, que México no siga haciéndose el remolón y publique

504 Vgl. Garza Elizondo (1998), S.183; und Cembrero, Ignacio (1996): „Zedillo garantiza a Aznar la colaboración plena de México en la lucha contra ETA“. In: *El País*, 07.09.1996. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1996/09/07/espana/842047215_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2016.

505 Das EPR trat erstmals am 28.06.1996 in Erscheinung, als die Gruppe in Aguas Blancas öffentlich an das Massaker an 17 Bauern durch die Polizei im Jahr zuvor erinnerte. Die bewaffnete Gruppe rief dort zum Sturz der Regierung auf und verfolgte eine strikt leninistische Rhethorik. Obwohl die mexikanische Regierung schließlich die militärische Präsenz in der Region verstärkte, nannte Zedillo das EPR lediglich einen unglücklichen Zwischenfall. Auch Politik und Medien lehnten die Gruppierung ab. Das EZLN distanzierte sich öffentlich von dem EPR. In den Monaten nach dem ersten Erscheinen attackierte die EPR verschiedene Polizei-, Radio- und Militärstationen in Guerrero und Oaxaca. Vgl. InSight Crime (2017): „EPR“. InSight Crime. Online verfügbar unter https://www.insightcrime.org/mexico-organized-crime-news/epr-guerrillas-mexico/, zuletzt geprüft am 29.04.2019; und Gatsiopolous, Georgina (2007): „The EPR: Mexico‚s ‚Other‚ Guerillas“. In: *nacla*, 25.09.2007. Online verfügbar unter https://nacla.org/article/epr-mexicos-other-guerillas, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

506 Vgl. Ayllón (1997), S.27.

el Protocolo por el que se modifica el Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal, excluyendo el carácter de «delitos políticos» que todavía dan a los actos terroristas, pues para allá se han ido muchos etarras, la mayoría con delitos de sangre, cuya extradición nos niegan. El segundo, que te «cargues» al embajador mexicano, ese impresentable de Rodolfo Echevarría, sobrino del expresidente Luis Echevarría, que va vendiendo al Gobierno y al Parlamento mexicano que los etarras son exiliados políticos y que aquí tenemos presos políticos.

—Y todo esto, ¿cómo se hace, Abel?

—No lo sé, xiquet, y parece que los de aquí tampoco —refiriéndose a los diplomáticos españoles—, pero ya le las apañarás.“[507]

López de Lerma traf sich daraufhin zu Beginn der RI mit dem ihm bekannten Senator Gabriel Jiménez Remus, dem er das Problem schilderte.[508] Dieser nannte die alte Garde der PRI-darunter den Botschafter Echeverría-verantwortlich für die Verspätung bei der Vertragsveröffentlichung und den Widerstand gegen die Modernisierung der PRI. Allerdings erklärte er ihm, dass die Senatorin und Präsidentin der mexikanischen Delegation Moreno Uriegas zu den Progressiven in der Partei gehörte und Einfluss auf den Präsidenten Zedillo hatte. Daraufhin drohte López de Lerma in einer öffentlichen Rede während der RI:

„Mi intervención es calculadamente dura y me permito lanzar tres advertencias antes de finalizarla. Si el Congreso Federal de México no ratifica el Protocolo por el cual se conviene que en España no hay persecución por ideas políticas ni tampoco presos políticos, y por consiguiente se deben extraditar los etarras con asesinatos en sus espaldas, el rey Juan Carlos I no se verá con su presidente porque no hay nada que celebrar. Si no hay Protocolo, que no se nos pida colaboración en financiación territorial y en materia de cooperación, pues no la habrá. Y, finalmente, si no hay Protocolo, la Comunidad Europea no firmará tratado alguno de libre comercio con México, con rebaja de aranceles, pues ya está informada al respecto y más que lo estará. Termino con la frase: «Los embajadores están para favorecer las relaciones, no para estropearlas», mirando fijamente a

507 In: López de Lerma, Josep (2016): *Cuando pintábamos algo en Madrid. Breviario crítico de un diputado en la Carrera de San Jerónimo*. 1. Auflage. Barcelona: Economía Digital, im Kapitel: „La extradición de etarras“ ohne Seitenangabe.

508 Vgl. ebenda, ohne Seitenangabe.

> Echevarría, que se remueve en su silla. Voy de farol, pero sabiendo del peso que el poder legislativo tiene en México dada su estructura institucional."[509]

Er drohte schließlich damit, die RI vorzeitig zu beenden, wenn es keine gemeinsame schriftliche Erklärung der RI zu dem Thema geben würde.[510] Moreno Uriegas bat ihn um Zeit, um das Thema mit der PRI und dem Präsidenten Zedillo zu klären. Als am nächsten Tag noch keine Antwort von mexikanischer Seite kam, wiederholte López de Lerma, dass er die Unterstützung des Königshauses und des Kongresses hatte, um die angekündigten Drohungen wahr zu machen, obwohl es sich auch dabei um einen Bluff handelte. Letztlich kamen die mexikanischen Autoritäten den Forderungen López de Lermas nach. In der gemeinsamen Abschlusserklärung betonte die RI die Ablehnung jeglicher Formen des Terrorismus und nannte die Veröffentlichung des modifizierten Auslieferungsvertrages eine „cuestión de primer orden".[511] Diese Veröffentlichung fand umgehend am 19.03.1997 statt.[512] In der gleichen Abschlusserklärung sprach sich die RI für einen schnellen Abschluss der Verhandlungen zwischen Mexiko und der EU aus.[513] Moreno Uriegas informierte López de Lerma außerdem darüber, dass Rodolfo Echeverría noch vor Ende des Jahres vom Botschafterposten abgezogen werden würde.[514] Als Nachfolger wurde im Januar 1998 Juan José Bremer ernannt.

Parallel zu den Kontroversen um den Auslieferungsvertrag habe es einem ehemaligen Beamten der SRE zufolge Unstimmigkeiten wegen des „proceso de recriminación" gegen Mexiko gegeben.[515] Da es sich ursprünglich um die Bitte der spanischen Regierung gehandelt habe, ETA-Mitglieder aufzunehmen, sei es inadäquat gewesen, später Mexiko als „santuario" der ETA zu bezeichnen. Wiederholt äußerten sich die mexikanischen Autoritäten dementsprechend in den Medien. So widersprach Miguel Ángel González Félix schon im März 1996 der Annahme,

---

509 In: ebenda, ohne Seitenangabe.

510 Vgl. ebenda, ohne Seitenangabe.

511 Vgl. Cámara de Diputados (2007a), S.13.

512 Vgl. Santos Villareal, Gabriel Mario; Bustos Cervantes, Cándida (2010): *Instrumentos Internacionales firmados por México en materia de Extradición*. Segunda Parte. Continente Europeo. Centro de Documentación, Información y Análisis Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, S.23.

513 Vgl. Cámara de Diputados (2007b), S.18.

514 Vgl. López de Lerma (2016), im Kapitel: „La extradición de etarras" ohne Seitenangabe.

515 In: Aussage eines ehemaligen Mitarbeiters der SRE in einem Telefoninterview mit der Autorin am 31.08.2015, Interview Nummer 24.

dass Mexiko ein Paradies für Terroristen wäre. Stattdessen erklärte er, dass Mexiko das Thema mit Bedacht behandelte.[516] Des Weiteren erklärte er, dass die BaskInnen in Mexiko in Frieden lebten und Mexiko diese Personen nicht behelligen möchte. Im Juli 1997 erklärte Rebolledo Gout ebenfalls öffentlich, dass die mexikanischen Autoritäten keine 200 ETA-Mitglieder in Mexiko entdeckt hätten.[517] Er betonte, dass Mexiko den Terrorismus verurteilte und die Auslieferungsgesuche der spanischen Regierung gesetzeskonform bearbeitete. Das INM erklärte zudem, dass Personen, die aus Spanien einreisten, als Spanier registriert würden, nicht als ETA-Mitglieder. Wenige Tage später veröffentlichte *ABC* erneut Artikel zum „santuario" der ETA in Mexiko.[518] Mexikos Regierung dementierte umgehend diese Berichte und mögliche Untersuchungen der ETA-Mitglieder in Mexiko anhand von Listen der spanischen Regierung.[519] Carlos Pujalte Piñeiro der SRE reagierte ebenfalls kritisch auf die *ABC*-Berichte und sagte, dass es letztlich um Delikte ginge, nicht um ETA-Mitglieder.[520] Selbst die spanische Botschaft nannte die *ABC*-Artikel übertrieben.[521] Sie erklärte, Mexiko sei kein Rückzugsort der ETA. Wenn es aktive Mitglieder der ETA in Mexiko gäbe, würde die Botschaft nicht darüber sprechen, da dies vertrauliche Information wäre. Diese Kritik an den Artikeln führte schließlich dazu, dass der *ABC*-Journalist in seiner Arbeit gebremst wurde:

> „Y entonces pues yo he encontrado siempre muchísimas muchísimas dificultades hasta un punto de que [...] yo esto que te digo es una impresion, no tengo información. Yo tengo la impresión de que desde México se transmitió al gobierno español, que entonces ya era del PP, que yo era una persona incómoda.

---

516 Vgl. Monge/Morales (1996).

517 Vgl. Aponte, David; Román, José Antonio; EFE (1997): „Audaz, afirmar que hay 200 etarras en el país: Rebolledo Gout". In: *La Jornada*, 18.07.1997. Online verfügbar unter http://www.jornada.unam.mx/1997/07/18/audaz.html, zuletzt geprüft am 13.06.2019.

518 Vgl. Zuloaga, J. M. (1997): „Al menos 130 etarras, 75 reclamados ya por la Audiencia Nacional, se esconden de la Justicia española en México". In: *ABC*, 21.07.1997, S.21; und Zuloaga, J. M. (1997): „El santuario de ETA en México". In: *ABC*, 21.07.1997, S.22–25.

519 Vgl. Cevallos, Diego (1997): „MEXICO: Gobierno niega que vivan etarras, pero policía investiga". In: *Inter Press Service (IPS) - Agencia de Noticias*, 23.07.1997. Online verfügbar unter http://www.ipsnoticias.net/1997/07/mexico-gobierno-niega-que-vivan-etarras-pero-policia-investiga/, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

520 Vgl. Ibarra, Edgar; Medina, María Elena (1997): „Descalifican versión de *ABC*". In: *El Norte*, 23.07.1997, S.5.

521 Vgl. Gutiérrez, Hugo (1997): „Exagera el *ABC*.-Embajada". In: *El Norte*, 23.07.1997, S.5.

Que me había convertido en una persona incómoda. Y que tanto insistir en [...] la presencia de etarras y todo esto, pues, estaba digamos dificultando más que beneficiando la captura de los etarras y todo eso. Y entonces ya pues en fin hubo un director, cambió el director del *ABC*, [...] y el ministro del turno, pues le comía el coco como decimos en España, o sea el de esto. Y me dijo que se había acabado. Y se acabó. Yo creo que fue un error. Yo creo que fue un error, porque había que haber seguido."[522]

Dadurch erschienen nach den letzten Artikeln im Juli 1997 keine weiteren Artikel mehr zum „santuario" der ETA in Mexiko. Nach der Lösung dieser Kontroverse, kam es jedoch erneut zu Verhandlungen um die formalen Mechanismen der Kooperation. So bat die Regierung Aznars 1998 um eine erneute Änderung des Auslieferungsvertrages.[523]

VERHANDLUNGEN ZUM AUSLIEFERUNGSVERTRAG (TEIL IV)

Am 03.10.1998 gab es ein Treffen zur Verhandlung einer erneuten Veränderung des Vertrages.[524] Die Neuerung bestand darin, dass die Auslieferungsgesuche direkt zwischen dem Justizministerium und der PGR ausgetauscht werden sollten und der diplomatische Weg nur für spezielle Fälle vorbehalten bleiben sollte. Des Weiteren sollte der ausliefernde Staat nur noch die formale Richtigkeit des Gesuches beurteilen. Zusätzlich sollte die Auslieferung direkt erfolgen können, wenn der Auszuliefernde der Auslieferung zustimmte. In Mexiko führten diese Veränderungswünsche jedoch zunächst zu Widerstand bei der SRE. So bestand der *Director General de Asuntos Jurídicos* der SRE Carlos Pujalte Piñeiro wegen der ETA auf diplomatische Wegen, wie er am 23.07.1999 an Miguel Ángel González Félix schrieb:

„La PGR había sugerido que las solicitudes de extradición se recibieran por conducto de la SRE o la Procuraduría. Esta propuesta resultaría incompatible con la Ley de Extradición Internacional. Adicionalmente y habida cuenta del contexto

522 In: Interview Nummer 91, Minute 24:14-25:52.

523 Vgl. Consultoría Jurídica (Mai 1999-Juli 2000): *Tratado de Extradición entre México y España*. Secretaría de Relaciones Exteriores, E2-N6, CJA-1584-1 (3ª); CJA/350(MEX-ESP)/37581 TRATADO DE EXTRADICION MEXICO-ESPAÑA, 1978.-Información sobre... No. de Expediente: 37581. In: Tratados, zuletzt geprüft am 07.10.2015.

524 Vgl. Consultoría Jurídica (Juni 1995-November 1998).

de la política interna española se podría inferir que España solicitaría en algunas ocasiones a miembros vinculados con organizaciones de corte separatista (ETA). Esta posibilidad, aunada a la facultad que la PGR tendría para detener a una persona sin el conocimiento de la SRE, podría afectar el análisis político y la margen de apreciación de todas las circunstancias alrededor de un caso en particular que realiza esta Dependencia, sobre todo en situaciones en las que se justifique la protección de los derechos humanos del reclamado o la posibilidad de concederle asilo."[525]

Trotz des Widerstandes der SRE bezüglich dieser Änderung wurde der Vertrag am 06.12.1999 in Mexiko vom *Procurador General de la República* Jorge Madrazo Cuéllar (1996-2000) und der dafür angereisten spanischen Justizministerin Margarita Mariscal de Gante y Mirón (1996-2000) unterschrieben und weitestgehend den spanischen Änderungswünschen entsprochen.[526] Demnach wurden folgende Änderungen vorgenommen:

- Wenn die Auslieferung wegen verschiedener Delikte beantragt wird und eines dieser Delikte weniger als die geforderte einjährige Strafe nach sich zieht, kann trotzdem auch wegen des besagten Deliktes ausgeliefert werden.[527]
- Die Richter beurteilen nicht mehr, was der Richter des anderen Staates eingereicht hat, sondern lediglich die formale Richtigkeit.
- Die Gesuche werden direkt zwischen Justizministerium und PGR ausgetauscht.
- Wenn der Auszuliefernde der Auslieferung zustimmt, kann er ohne weitere Prüfung direkt ausgeliefert werden.

Offiziell wurde die Änderung mit den erweiterten Methoden des transnationalen Verbrechens begründet, denen somit entgegengewirkt werden sollte.[528] Mariscal de Gante y Mirón bestritt in Mexiko, dass die Änderung zur schnelleren Rückführung von ETA-Mitgliedern beitragen sollte, sondern nannte es lediglich eine Beschleunigung der technischen

525 In: Consultoría Jurídica (Mai 1999-Juli 2000).

526 Vgl. ebenda.

527 Vgl. Jefatura del Estado: *Segundo Protocolo por el que se modifica el Tratado de Extradición y Asistencia Mútua en materia penal entre el Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos de 21 de Noviembre de 1978.* In: BOE (80).

528 Vgl. Consultoría Jurídica (Mai 1999-Juli 2000).

Aspekte, um die bilaterale Kooperation zu verbessern, da die Justizsysteme generell sehr langsam seien.[529] Der mexikanische Senat ratifizierte die Änderung am 14.11.2000 und am 01.04.2001 trat sie in Kraft.[530]

Im Gegensatz zu den Kontroversen um den Auslieferungsvertrag habe einem ehemaligen spanischen Polizisten zufolge die Polizeikooperation zwischen beiden Staaten problemlos funktioniert.[531] Wie unter Felipe González Regierung etabliert (Vgl. V-2.5.) wurde die Lokalisierung und administrative Ausweisung illegaler ETA-ExilantInnen in Mexiko nach Martí Fluxás Reise nach Mexiko fortgeführt (Vgl. V-3.3.). Darüber hinaus wurde die unter González begonnene Ausbildung mexikanischer Einheiten durch die spanische Polizei ebenfalls fortgesetzt und intensiviert.[532] Dabei stach insbesondere die Vergabe von Stipendien an mexikanische PolizistInnen in der Ausbildung hervor, die ihnen erlaubten, an der spanischen Polizeischule in Ávila ihre Ausbildung fortzusetzen. Einem ehemaligen spanischen Polizisten zufolge sei diese Polizeischule sehr berühmt. Das spanische Innenministerium habe jährlich 50 Stipendien vor allem an lateinamerikanische PolizeianwärterInnen vergeben.[533] Er selbst habe dafür gesorgt, dass 40-45 dieser Stipendien mit MexikanerInnen besetzt wurden. Die dadurch entstandenen Kontakte seien später wieder nützlich gewesen, da sich die AbsolventInnen mit den spanischen PolizistInnen identifizierten. Laut dem Interviewten seien der CISEN und die mexikanische Polizei 1996 nicht auf die damals stattfindenden Entführungsfälle in Mexiko vorbereitet gewesen. Spanien habe daher ebenfalls bei der Ausbildung und dem Aufbau der mexikanischen *Policía Federal Preventiva* (PFP) geholfen.

Um die noch bestehenden Hindernisse und Widerstände bei der formalen Kooperation zu beseitigen, setzte Aznars Regierung neben diplo-

529 Vgl. Ruiz, José Luis; Guillén, Guillermina (1999): „Extradición arbitraria, no: Mariscal“. In: *El Universal*, 09.12.1999; und Ruiz, José Luis; Zárate, Arturo (1999): „Recibe SRE a ministra española“. In: *El Universal*, 08.12.1999.

530 Vgl. Santos Villareal/ Bustos Cervantes (2010), S.25.

531 Vgl. Interview Nummer 63.

532 Vgl. Avello Díez del Corral, Arturo. Embajador en misión especial para asuntos internacionales de seguridad (26.01.2005): *Nota informativa. Cooperación policial con México*. 14.01.2005. Archivo General del Ministerio del Interior, Entrevista con el embajador de México en Madrid, Sr. Enrique Gabriel Jiménez Remus. In: Visitas delegaciones extranjeras - México, (1-9), S.2.

533 Vgl. Interview Nummer 63.

matischen Druck auf eine Sensibilisierungkampagne bezüglich der ETA. Neben öffentlichen Spekulationen über ETAs Verbindungen zu mexikanischen Gruppen wie dem EZLN durch spanische Regierungsbeamte,[534] ging es den Autoritäten wie zuvor González, Regierung darum, einen grundlegenden Wahrnehmungswechsel zu erreichen. So äußerte sich Mayor Oreja mehrmals über das falsche Bild der ETA, das in Mexiko herrschte.[535] In einem Interview mit der mexikanischen Tageszeitung *Reforma* sagte er:

> „Lo que sí existe en México es una especie de retaguardia de ETA, ya que ahí ha encontrado cierta acogida por parte de sectores minoritarios. También hay en México una serie de relaciones económicas y financieras en torno a ETA, un entramado empresarial que no conocemos, porque por eso son organizaciones clandestinas. Para nosotros es urgente la colaboración de las autoridades mexicanas en la lucha antiterrorista, pero partiendo de la base que la dirección de ETA no está en México, aunque haya sectores de la sociedad mexicana que favorezcan ese papel de retaguardia de ETA o que ayuden al blanqueo de dinero o a su financiación. En cualquier caso hablamos de sectores minoritarios que conservan la idea de que ETA es la democracia y el Gobierno Español representa al régimen anterior, cuando es exactamente lo contrario: ETA es un viejo régimen que está viviendo hoy el mismo proceso de degeneración que pudo vivir en su día la dictadura del general Franco. [...] Yo no voy a México con un objetivo concreto, sino a explicar lo que es España, y en qué consiste el fenómeno terrorista. [...] Sin embargo, considero que hay allí sectores que todavía tienen una imagen romántica de ETA, una imagen bastante distorsionada de lo que es hoy el problema vasco. Insisto, nosotros no vamos a México, donde sabemos que viven miembros de ETA, con la intención de no dejar allá una sola persona afín a esa infraestructura. No pretendemos luchar contra el pasado. Lo que queremos es evitar las víctimas que se puedan producir en el futuro. Por supuesto, las personas que todavía dan cobertura a la organización, además de causas pendientes con la justicia española. Pero en ningún caso cabe la generalización con respecto a la colonia vasca de determinado país.“[536]

Um diese romantische Vision der ETA und damit mögliche Unterstützung zu beenden, erstellte die spanische Regierung ein Video mit dem Titel

534 Vgl. González Solano, Bernardo (1997): *ETA: Problema en Vasco. Fin al terrorismo ¡Ya Basta!* México: Editorialuno S.A. de C.V., S.25-28.

535 Vgl. Aponte/Román/EFE (1997).

536 Vgl. Méndez, Luis (1997): „Se exagera presencia de ETA en México“. In: *Reforma*, 02.11.1997, S.16.

„El rostro de ETA“, das im September 1997 vorgestellt und international über diplomatische Kanäle verbreitet wurde.[537] Vor allem nach Miguel Ángel Blancos Tod sei es darum gegangen, international zu sensibilisieren und Unterstützung für den Antiterrorkampf zu bekommen, wie ehemalige Regierungsbeamte des Innenministeriums erklärten.[538] In dem Video wurde Spanien als moderne Nation, Demokratie und eines der zehn entwickeltsten Länder der Welt dargestellt.[539] Es betonte die Vielfältigkeit der Regionen innerhalb der nationalen Einheit und Monarchie Spaniens. Dem Video zufolge wurde das Zusammenleben in Spanien gelegentlich durch ETA gestört: „Esta banda terrorista continúa con los asesinatos, secuestros y extorsiones al más puro estilo mafioso.“[540] Es folgten Bilder von verschiedenen Anschlägen und Entführungsfällen, die Verstümmelte, Kinder und Tote zeigten. Sie wechselten ab mit Bildern von Menschenmassen, die gegen ETA demonstrierten. Untermalt wurden sie mit Musik, welche stets einen düsteren Ton annahm, wenn Bilder von ETA gezeigt wurden. Des Weiteren wechselte dabei der Farbfilm zum Schwarz/Weiß Film. Lediglich das Blut war rot gefärbt. Während Spanien somit als modern, industrialisiert, friedlich und bunt erschien, wurde ETA als gewalttätig, blutig und rückständig dargestellt. Das Video nahm Bezug auf HB und wies darauf hin, dass HB in keiner Weise ETA verurteilte oder dazu aufforderte, die Gewalt zu beenden, sondern die demokratischen Institutionen benutzte, um Apologie des Terrorismus zu betreiben oder Drohungen zu äußern. Es wurden Bilder gezeigt, wie HB die spanische Flagge verbrannte. Einigen AnführerInnen HBs wurde vorgeworfen, Teil von ETA-Kommandos zu sein. HBs internationale Aktivität wurde ebenfalls kritisiert:

> „Herri Batasuna acude a los foros internacionales a los que consigue tener acceso a presentar a ETA como una organización separatista, a deslegitimar la demo-

537 Vgl. El País (1997): „Interior distribuye en 17 países un vídeo donde se muestran los crímenes de ETA“. In: *El País*, 23.09.1997. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1997/09/23/espana/874965618_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019; und El País (1997): „Interior distribuye en el extranjero un vídeo con los crímenes de ETA“. In: *El País*, 15.09.1997. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1997/09/15/espana/874274408_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019; und *ABC* (1997): „El vídeo ‚El rostro de ETA‘ mostrará en el extranjero las atrocidades de la banda. In: *ABC*, 23.09.1997, S.26.

538 Vgl. Interview Nummer 54; und Interview Nummer 56.

539 Vgl. Ministerio del Interior (1997): *El rostro de ETA*. Videokassette. Madrid.

540 In: ebenda.

cracia española y a asegurar que el pueblo vasco está oprimido por el Estado español. La realidad es muy diferente.“[541]

Stattdessen wurde das Baskenland für weitestgehend autonom erklärt. Abschließend folgten eine Reihe von Bildern und Erklärungen zu ETAS Anschlägen, den Opfern sowie den Entführungsfällen. An einer Stelle wurde José Antonio Ortega Lara nach seiner Befreiung gezeigt. Er war 1996 von ETA entführt worden und konnte nach 532 Tagen von den staatlichen Sicherheitsdiensten befreit werden. Er hatte während der Gefangenschaft 23 Kilo verloren. Neben dem Bild seiner Befreiung wurde das Bild von abgemagerten KZ-Insassen gezeigt, das bei der Befreiung des Konzentrationslagers Auschwitz 1945 aufgenommen wurde.[542] Darüber ist als Schlagzeile „¡Nunca Más!“ (Nie wieder!) zu lesen (s. Abb.8).



Abbildung 8: Ausschnitt aus *El rostro de ETA.* Quelle: Ministerio del Interior (1997): *El rostro de ETA.* Videokassette. Madrid

541 In: ebenda.

542 Vgl. Foto in: Sindelar, Daisy (2013): „New Holocaust Study Says Surviving Trauma Can Make Men Live Longer“. Hrsg. v. Radio Free Europe - Radio Liberty. Online verfügbar unter https://www.rferl.org/a/holocaust-survivors-lived-longer/25098476.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Das Video endete schließlich mit Bildern von Massendemonstrationen gegen ETA, die das Ende der Gewalt forderten:

> „Han sido numerosas las manifestaciones públicas que durante estos años han recorrido las calles del País Vasco y de otros puntos de España, pidiendo a ETA que deje de matar. El lazo azul, signo de libertad, o los gritos ‚vascos sí, ETA no', o ‚Basta ya' son algunas de las muestras de esta lucha."[543]

Die baskische Regierung kritisierte das Video und warf der PP Konsensbruch vor.[544] Einem ehemaligen Mitarbeiter des Innenministeriums zufolge habe es vor allem Streit mit der *Consejera de turismo* des Baskenlandes gegeben, da sie zur gleichen Zeit ein Werbevideo für das Baskenland erstellt habe, um es als Tourismusziel anzupreisen.[545] Obwohl die Rezeption des Videos selbst in Mexiko an dieser Stelle nicht analysiert werden kann[546], sei laut einem ETA-Exilanten in Mexiko während Aznars Regierungszeit die begleitende Sensibilisierungskampagne in Mexiko insgesamt sehr effektiv gewesen.[547]

3.2.2. *Die Restrukturierung des formalen mexikanischen* win set

Die erneuten Kontroversen um die formalen Kooperationsmechanismen offenbaren, dass das informelle mexikanische *win set* nicht mit dem formalen übereinstimmt. Während auf informeller Ebene die zwischenstaatliche Kooperation zwischen den Sicherheitsdiensten trotz des Regierungswechsels problemlos fortgeführt und die transnationale Allianz erneuert wird, ziehen die formalen Mechanismen erneut Verhandlungen nach sich. Es sticht hervor, dass die Frage nach der Retro-

543 In: Ministerio del Interior (1997): *El rostro de Eta*. Videokassette. Madrid.

544 Vgl. El País (1997): „El Gobierno vasco acusa a Interior de romper el consenso antiterrorista con el vídeo sobre ETA". In: *El País*, 24.09.1997. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1997/09/24/espana/875052020_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

545 Vgl. Interview Nummer 54.

546 Im Rahmen dieser Arbeit ist es nicht möglich, eine Analyse der qualitativen und quantitativen Reichweite des Videos und der Sensibilisierungskampagne durchzuführen. Nur wenige der Interviewten kannten das Video oder hatten von ihm gehört, was aber nicht bedeutet, das das ihm zugrundeliegende Bildmaterial nicht in irgendeiner Weise durch die Medien von den Befragten wahrgenommen wurde. Das Video wurde schließlich nicht nur an die Spanischen Botschaften verteilt. So befindet sich beispielsweise eine Kopie in der Bibliothek des Colegio de México.

547 Vgl. Interview Nummer 25.

aktivität des Auslieferungsvertrages erneut verhandelt wird, obwohl mit der Vorgängerregierung schon eine Einigung erzielt worden war. Gleich zu Beginn von Aznars Amtszeit entstehen somit außenpolitische Differenzen – trotz der öffentlichen Zusage der mexikanischen Autoritäten zur Kooperation. Dies animiert die spanische Regierung zu einer offensiven Außenpolitik, um das mexikanische *win set* für die formale Kooperation auszuweiten bzw. zu restrukturieren. Im Vergleich zur Vorgängerregierung setzt Aznars Regierung noch stärker darauf, die formalen Mechanismen auszubauen. Aufgrund des eigenen *win set* ist sie stark unter Druck, sichtbare außenpolitische Erfolge vorzuweisen (Vgl. V-3.1.). Mexiko hingegen bevorzugt die diskrete informelle Kooperation und versucht daher, eine formale Kooperation durch langwierige Auslieferungsprozesse, welche die Aufmerksamkeit der Medien erlangen könnten, weitestgehend zu umgehen. Daher schlägt sie der neuen spanischen Regierung die Fortführung der Ausweisungen auf administrativem Wege vor. Die Episode um den *ABC*-Journalisten verdeutlicht, dass Mexiko ein öffentliches Anprangern mißfällt. In gleicher Weise widerspricht es dem Interesse der spanischen Regierung, dass die Medien derart auf ETAS „unbehelligte" Präsenz in Mexiko hinwiesen. Diese Artikel befeuern schließlich die Kritik der AVT auf nationaler Ebene und erzeugen Spannungen mit den mexikanischen Autoritäten, welche das öffentliche „*shaming*" als ungerechtfertigt ansehen. Half *ABC*s Aufmerksamkeit für das Thema ursprünglich noch, es auf die bilaterale Agenda zu setzen, wird sie mittlerweile als störend für die bilateralen Beziehungen und die Kooperation angesehen. Daher führt die spanische Regierung eine Restrukturierung des eigenen *win set* durch, um die Zahl der involvierten Akteure zu reduzieren: Während der *ABC*-Journalist sich als Akteur im internationalen Kampf gegen ETA versteht, wird ihm diese Rolle auf Druck der Regierung hin aberkannt. Diese Episode verdeutlicht, dass für die spanische Regierung bei dem Thema ETA die Medien als Akteure mit eigener Agenda nicht erwünscht sind, sondern sie lediglich als Agenten politischer Kommunikation fungieren sollen. Sie zeigt jedoch auch, dass die Arbeit der nationalen Medien aufgrund der Rezeption in Mexiko transnational wirksam ist-ohne selbst ein transnational agierendes Medium zu sein oder transnationale Allianzen bilden zu müssen. Dieser Umstand wird weder von Putnam noch von Moravcik bedacht, da dort lediglich transnational agierende Akteure beschrieben werden, deren ex-

plizites Interesse darin besteht, über transnationale Aktivität das *win set* des anderen Staates zu beeinflussen bzw. Allianzen zu den Akteuren des anderen Staates zu bilden. In diesem Falle jedoch besteht das Interesse des Journalisten hauptsächlich darin, das nationale *win set* zu verändern und die eigene Regierung zum Handeln aufzufordern. Es verdeutlicht erneut, dass die internationalen Verhandlungen der EntscheidungsträgerInnen nicht der einzige Schnittpunkt zwischen den *win sets* sind.

Anhand des Konfliktes um die Retroaktivität, die Veröffentlichung des Vertrages im DOF sowie die Polemik um den mexikanischen Botschafter Echeverría wird deutlich, dass es nach wie vor Widerstände bei einigen staatlichen Vertretern gibt, welche den Politikwechsel kritisch betrachten bzw. die formale Umsetzung blockieren. Sie fungieren somit als Vetospieler eines formalen Politikwechsels. Spaniens Diplomatie benutzt verschiedene Strategien, um das mexikanische *win set* zu restrukturieren. Neben *targeting* des besagten Botschafters werden vor allem Staatsbesuche (*reverberation*) genutzt. Hierbei sticht insbesondere Mayor Orejas *targeting* des Botschafters heraus, weil er dort explizit die Vertrauensbeziehungen („comprensión fraternal" und „uno de nuestros mejores amigos") zwischen Mexiko und Spanien als Argument für die Kooperation anbringt und sie strategisch nutzt. Dies impliziert ebenfalls den Rückgriff auf bestehende Verplichtungsbeziehungen der Vorgängerregierung. Schließlich ist Mayor Oreja erst seit wenigen Wochen im Amt.

Daneben treten neue Akteure als Verhandlungsführer wie der *Secretario de Estado de Seguridad* Martí Fluxá oder der Präsident der spanischen Delegation der RI López de Lerma auf. Gleichzeitig wird das Thema erstmals innerhalb der RI verhandelt. Es hat somit eine Erweiterung des Verhandlungsraumes stattgefunden, wodurch mit dem Muster der Diskretion der Verhandlungen gebrochen wird. Alle an der RI Beteiligten hören den Diskurs López de Lermas, somit also Personen, die nicht an den konkreten Verhandlungen um das Thema beteiligt sind. In diesem Zusammenhang äußert die spanische Diplomatie über *issue linkage* erstmals öffentlich die Drohung, ökonomische Unterstützung zurückzuziehen und die Verhandlungen mit der EU scheitern zu lassen, sollte Mexiko nicht den Forderungen nachkommen. Er täuscht eine Allianz mit dem König, dem Kongress und sogar der supranationalen Instanz der EU vor, um Mexiko unter Druck zu setzen. Obwohl es sich an dieser Stelle um einen Bluff handelt, gelingt es López de Lerma, seine Drohung glaub-

haft erscheinen zu lassen und die spanischen Interessen durchzusetzen. Die Strategie der Ökonomisierung der Beziehungen, die unter González begonnen wurde, hat zu diesem Zeitpunkt bereits Abhängigkeiten geschaffen, die Spanien erlauben, ökonomischen Druck auf die mexikanische Regierung auszuüben. Gleichzeitig besteht 1997 erneut ein *temporal linkage* zu den Verhandlungen mit der EU, bei denen Mexiko dringend auf die Hilfe Spaniens angewiesen ist, um den Vertrag zu unterzeichnen. Die Kooperation bei der Verfolgung der ETA ist somit weiterhin für die mexikanische Regierung ein *side-payment*, um die Unterstützung Spaniens bei ökonomischen Themen zu erlangen (Vgl. V-2.4.). Hierbei muss erneut auf die aktive Rolle Mexikos hingewiesen werden. Denn im Gegensatz zur häufig in der Sekundärliteratur beschriebenen Rolle des „Wiedereroberten" durch spanische Interessen, liegt die Ökonomisierung der Beziehungen im Interesse der mexikanischen Regierung. Etwaige Kritik an dieser Beziehungskonstellation setzt sich innerhalb der mexikanischen Regierung nicht durch. Stattdessen zeigt die empirische Analyse, dass der Diskurs der „Hispanidad" oder des „reencuentro" zwischen der „Madre Patria" und „Nueva España" kein einseitig von Spanien forcierter Diskurs ist, sondern durchaus auch in Mexiko benutzt wird bzw. auf fruchtbaren Boden fällt. Spaniens Politik wird daher in Mexiko zumindest innerhalb der Regierung als positiv bewertet.

Im Gegensatz zu González Amtszeit, wo die Verknüpfung zwischen ökonomischen Themen und der Anti-ETA-Kooperation eher indirekt und unausgesprochen bestand, ändert sich dies mit Aznars Regierung. Es haben sich somit weniger die außenpolitischen Ziele mit der neuen Regierung verändert, sondern eher der diplomatische „Ton" bzw. das strategische Vorgehen, um diese durchzusetzen. Damit ist sie relativ erfolgreich, da sie ihre Forderungen von der mexikanischen Regierung erfüllt bekommt. Lediglich bei der Retroaktivität des Vertrages gelingt dies nur teilweise. Hierbei fungiert die mexikanische Verfassung als *win-set*-verengendes Element, da sie keine Retroaktivität bei schon abgeschlossenen Verfahren erlaubt.

Während die spanische Regierung aktiv die stärkere Formalisierung des Politikwechsels und somit die Übernahme der spanischen Linie durchzusetzen versucht, bietet HB erneut der mexikanischen Regierung die Mediatorenrolle im Konflikt zwischen ETA und der spanischen Regierung an. Mexiko soll dadurch zu einer neutralen Rolle verpflichtet

werden und der Politikwechsel verhindert werden. Inwieweit Mexiko auf dieses Angebot reagiert, ist an dieser Stelle nicht zu klären, allerdings zeigt die stärkere Formalisierung des Politikwechsels, dass sich die mexikanische Regierung kontinuierlich der spanischen Position annähert.

Bei diesen Formalisierungsbemühungen identifiziert Aznars Regierung ebenfalls den partiellen Widerstand staatlicher Akteure, vor allem der SRE, sowie die Wahrnehmung der ETA als Grund für die Hindernisse bei der Kooperation mit Mexiko. Besonders deutlich wird dies bei der zweiten Modifizierung des Auslieferungsvertrages. Spanien versucht hier durch eine Restrukturierung den Vetospieler SRE zu umgehen, indem die Auslieferungsgesuche direkt zwischen der PGR und dem Justizministerium ausgetauscht werden. Die SRE möchte jedoch ihre Vetofunktion behalten, um im Falle der ETA die politische Analyse durchzuführen und eventuell Asyl gewähren zu können. Dies verdeutlicht, dass trotz offizieller Entpolitisierung von Terrorismus nach wie vor innerhalb der SRE bei einigen Akteuren die politische Analyse des ETA-Konfliktes vorherrscht. Dieser Widerstand ist jedoch nicht ausreichend, um die zweite Modifizierung zu verhindern, die letztlich nach Spaniens Wünschen erfolgt. Dadurch erreicht Spanien den Ausschluss des potentiellen Vetospielers und somit die Restrukturierung des mexikanischen *win set*. Um die politische Lesart des ETA-Konfliktes zu beenden, setzt die Regierung Aznars ebenfalls ihre Sensibilisierungskampagne mit Hilfe eines Framings um (s. Tab.13).

Schon die *Frames* Spa B (Vgl. IV-2.2.3.) als auch Spa E (Vgl. V-2.3.2.) definierten die falsche Vorstellung von der ETA als Problem bzw. Ursache für Mexikos Umgang mit der ETA. Der hier vorliegende *Frame* Spa G greift dies auf. Als Schlüssel zum Erfolg gegen ETA wird wie im *Frame* Spa C (Vgl. IV-2.5.2.) und *Frame* Spa E (Vgl. V-2.3.2.) die transnationale Kooperation gewertet. Neu ist, dass ETA nun nicht mehr länger allein als Terrorismus bezeichnet wird, sondern direkt mit dem alten Regime gleichgesetzt wird, während Spanien die demokratische Modernität darstellt. Es ist eine Umkehrung des Bildes der ETA als Antifranquisten. Vielmehr wird ETA mit dem Franquismus verglichen. Ähnlich beschreibt das Video „El Rostro de ETA“ den Konflikt. Auch hier liegt ein *Framing* vor (s. Tab.14).

Tabelle 13: *Frame* Spa G: „ETA ist das alte Regime, Spanien die Demokratie“

Problemdefinition	In Mexiko gibt es eine „retaguardia“ der ETA, die von Minderheitssektoren eine gewisse Unterstützung erhält. ETA unterhält in Mexiko gewisse finanzielle Netzwerke und Firmen und betreibt Geldwäsche.
Ursachenzuschreibung	Einige Sektoren in Mexiko glauben, ETA sei die Demokratie und die spanische Regierung das alte Regime. Es ist jedoch genau das Gegenteil der Fall.
Moralische Bewertung	In Mexiko herrscht ein romantisierendes und gestörtes Bild von der ETA.
Handlungsempfehlung	Spanien muss im Ausland erklären, wie die Realität in Spanien aussieht und was der Terrorismus bedeutet. Die Kooperation mit den mexikanischen Autoritäten im Kampf gegen ETA ist unbedingt notwendig, um künftige Opfer zu vermeiden Es wird keinen Kampf gegen die Vergangenheit geben, sondern nur gegen aktive Personen.

Quelle: Eigene Darstellung

Wie schon der *Frame* Spa B (Vgl. IV-2.2.3.) wird HBs internationale Darstellung des Konfliktes und die Nähe zu ETA als Problem und Ursache definiert. Neu ist an diesem *Frame*, dass explizit auf den Willen des Volkes eingegangen wird, wodurch die Aufmerksamkeit von der Politik der Regierung abgelenkt wird. Stattdessen wird der demokratische Aspekt Spaniens durch die Betonung des Volkswillens hervorgehoben. Bei dem *Frame* Spa H handelt es sich zusätzlich zum Textframe um einen visuellen *Frame*. Ähnlich wie Textframes verfolgen visuelle *Frames* die Selektivierung und Hervorhebung von Informationen, um den BetrachterInnen einen bestimmten Interpretationsrahmen vorzugeben, nutzen dafür jedoch visuelle Medien.[548] Textframing und visuelles *Framing* ergänzen

548 Vgl. Geise, Stephanie; Lobinger, Katharina; Brantner, Cornelia (2015): „Fractured Paradigm? Theorien, Konzepte und Methoden der visuellen Framingforschung: Ergebnisse einer systematischen Literaturschau“. In: Geise, Stephanie; Lobinger, Katharina (Hrsg.): *Visual framing. Perspektiven und Herausforderungen der visuellen Kommunikationsforschung.* Köln: Herbert von Halem Verlag, (41-75), S.45f.

Tabelle 14: *Frame* Spa H: „HB/ETA versuchen international die spanische Demokratie zu delegitimieren"

Problemdefinition	HB hat Zugang zu internationalen Foren und delegitimiert dort die spanische Demokratie, indem Spanien als Unterdrücker der BaskInnen bezeichnet wird.
Ursachenzuschreibung	HB ist Teil der ETA. ETA stört das Zusammenleben der SpanierInnen.
Moralische Bewertung	Spanien ist modern, industrialisiert, demokratisch und international unter den Top 10. ETA hat einen mafiösen Stil. HB verurteilt nicht die Gewalt der ETA, sondern betreibt Apologie des Terrorismus. Die Mehrheit lehnt ETA ab. Das Baskenland ist bereits weitestgehend autonom.
Handlungsempfehlung	ETA muss die Gewalt beenden. Das Volk kämpft weiter für ein Ende der ETA.

Quelle: Eigene Darstellung

und bedingen sich gegenseitig, wodurch sie zusammen eine stärkere Wirkung entfalten können. Im Gegensatz zu Textframes werden sie im Wahrnehmungsprozess müheloser verarbeitet und entfalten eine höhere Erinnerungswirksamkeit. Der visuelle *Frame* richtet sich somit direkt an die (unter)bewussten Interpretationsrahmen des Betrachters. Er ist dadurch zwar weniger explizit als der Textframe, entfaltet aber dennoch eine starke Wirkung beim Betrachter.

Das im Video *El rostro de ETA* vorliegende visuelle *Framing* unterstützt zum einen den *Frame* Spa H, indem er die visuelle Untermalung für die Textinformation liefert. Darüber hinaus verstärkt er die dort vermittelte Dichotomie zwischen der Modernität Spaniens und der Rückständigkeit der ETA über visuelle Mittel: so wird Spanien grundsätzlich friedlich und in bunten Farben dargestellt und von fröhlicher Musik untermalt. Bilder von ETA werden hingegen in schwarz/weiß gezeigt und beinhalten stets Gewalt. Lediglich das Blut wird rot eingefärbt. Begleitet von düsterer

Musik wird hier ein Gegensatz zwischen der anachronisch erscheinenden Gewalt der ETA und der Modernität der spanischen Gesellschaft gezeichnet. Vor allem die Wiederholung einzelner gewalttätiger Bilder führen dazu, dass sie stärker im Gedächtnis des Betrachters bleiben. Insbesondere das Bild mit der Überschrift „Nunca más" und dem in Auschwitz aufgenommenen Foto im Zusammenhang mit ETAs Entführungsopfer ruft beim Betrachter direkt Assoziationen von KZ-Häftlingen, Holocaust, Krieg und Faschismus hevor, ohne das dies direkt im Text gesagt wird. ETAs Taten werden hier durch visuelles Framing unausgesprochen auf eine Stufe mit dem Holocaust und Kriegsverbrechen gestellt. Gleichzeitig wird dadurch der Bezugsrahmen erweitert. Es wird nicht mehr auf den Spanischen Bürgerkrieg oder die Francodiktatur und somit auf die nationale Geschichte verwiesen, sondern auf globale Ereignisse wie den Holocaust. ETA wird somit aus dem nationalen Kontext herausgelöst und als Teil der großen Kriegsverbrechen des 20. Jahrhunderts dargestellt, wodurch der Kontrast zur dargestellten Modernität Spaniens noch einmal verstärkt wird. Auch an dieser Stelle findet eine Tabuisierung statt. Indem ETA mit dem Holocaust gleichgesetzt wird, wird ETA zu etwas Unsagbaren, zum Inbegriff des Grauens. Zusätzlich ähnelt es dem *Frame* Spa E, der ETA als universellen Feind der Kultur und als internationale Bedrohung darstellt (Vgl. V-2.3.).

3.3. Die Ausweitung des mexikanischen *win set:* die Formalisierung des Politikwechsels (Mex J)

Im Rahmen der innenpolitischen Krise wird das mexikanische *win set* Mex I wie schon Mex H von Zedillos EU-Agenda dominiert, wodurch die Anti-ETA-Kooperation weiterhin als *side-payment* fungiert. Parallel dazu wird die informelle Kooperation zwischen Spanien und Mexiko immer mehr in der öffentlichen Arena Mexikos diskutiert. Dabei konkurrieren die unterschiedlichen Frames der Konfliktparteien um die Deutungshoheit. Durch *targeting* der EntscheidungsträgerInnen und *networking* versuchen alle involvierten Akteure Mexikos *win set* zu manipulieren und Allianzen herzustellen. Trotz dieser Ausweitung des Themas in der Öffentlichkeit bleibt der Entscheidungsprozess auf eine geringe Zahl an

Akteuren der Regierung begrenzt. Zedillos Regierung übernimmt sowohl diskursiv als auch praktisch die Linie der spanischen Regierung. Dies mündet in der ersten Auslieferung eines ETA-Mitgliedes an Spanien, die offiziell den formalen Politikwechsel markiert.

3.3.1. *Die erste Auslieferung*

Nach der Hälfte der Amtszeit war es laut Garza Elizondo der mexikanischen Regierung nicht gelungen, ihre Abhängigkeit von den USA zu reduzieren, auch wenn der Diskurs anders lautete.[549] Stattdessen konzentrierte sich die Außenpolitik in den ersten drei Jahren hauptsächlich darauf, die nötigen (ökonomischen) Ressourcen zu bekommen, um die innenpolitische Krise zu meistern.[550] Dabei verkaufte Mexiko sich im Ausland lediglich als Paradies für Investitionen, so Garza Elizondo. Er kritisierte die fehlende außenpolitische Strategieentwicklung sowie die Vergabepraxis von Botschafterposten an in Ungnade gefallene PolitikerInnen.[551] Die fehlende Professionalisierung der SRE und der Entzug von Entscheidungskompetenzen nannte er den Grund dafür, dass die SRE nur noch Diplomatie betrieb und Dekoration war. Im Vergleich zu anderen *Secretarías*, die über die Verbindungen zum Rest der Welt entschieden, befand sich die SRE dadurch in einer schwachen Position.

Die innenpolitische Krise war jedoch nicht nur ökonomischer Natur. Politisch zeichnete sich ein bedeutender Machtverlust der PRI ab. Bei den Wahlen 1997 verlor die PRI die Mehrheit im Kongress.[552] Stattdessen entwickelten sich die PAN und die PRD zu starken politischen Akteuren. Die PRD gewann sogar die Mehrheit in Mexiko-Stadt. Dadurch nahm die interne Opposition zu. Der seit 1994 andauernde Chiapaskonflikt war nach wie vor nicht gelöst. Mit dem Auftreten des EPR (Vgl. V-3.2.) im Juni 1996 war Mexiko erstmals selbst von „Terrorismus“ betroffen bzw. wurde Terrorismus plötzlich als Problem in Mexiko wahrgenommen.[553] Laut Delgado Crespo wurde hierbei allerdings diese Bezeichnung in erster Linie übernommen, um das EPR und bisweilen auch das EZLN politisch zu

549 Vgl. Garza Elizondo (1998), S.178.

550 Vgl. ebenda, S.193.

551 Vgl. ebenda, S.200f.

552 Vgl. Covarrubias Velasco/Torres Ramírez (2010), S.73.

553 Vgl. Delgado Crespo, José Luis (1997): *La política exterior de México frente al terrorismo internacional*. Tesina de maestría. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México D.F., S. 31ff. und S. 40ff.

delegitimieren.[554] Ungeachtet dessen hatte dies legale Konsequenzen. Im November 1996 wurde ein Gesetz verabschiedet, das explizit den Zusammenschluss von drei oder mehr Personen zum Begehen von Terrorismus unter Strafe stellte, wobei dieses Verbrechen explizit als Teil der organisierten Kriminalität beurteilt wurde.[555] Hatte sich Mexiko international bisher lediglich damit begnügt, Terrorismus zu verurteilen, wurde er 1996 bedingt durch die internen Ereignisse erstmals öffentlich auf die außenpolitische Agenda gesetzt. So brachte Zedillo im September 1996 auf dem 10. Gipfeltreffen der Rio-Gruppe in Cochabamba (Bolivien) das Thema Terrorismus im letzten Moment auf die gemeinsame Agenda.[556] Zedillo nannte Terrorismus dort ein Hindernis bei der Weiterentwicklung der Demokratie. Zwar war Terrorismus schon vorher auf anderen Gipfeltreffen diskutiert worden, jedoch nie auf Initiative Mexikos hin. Allerdings war Zedillos außenpolitische Initiative begrenzt. Beim nächsten Treffen der Rio-Gruppe in Asunción (Paraguay) 1997 erwähnte Zedillo das Thema Terrorismus in keinem Moment. Neben dieser konjunkturellen Beschäftigung mit Terrorismus war die mexikanische Regierung nach wie vor darum bemüht, die externe Einmischung in die innenpolitischen Krisen zu verhindern. In diesem Zusammenhang wurden 1998 vier SpanierInnen ausgewiesen, die in Chiapas waren.[557] In mexikanischen Medienberichten wurden Quellen des spanischen Innenministeriums zitiert, die zwei von ihnen mit ETA bzw. HB in Verbindung brachten. Die Ausgewiesenen bestritten dies jedoch und erklärten, dass sie als BeobachterInnen für Nichtregierungsorganisationen nach Chiapas gereist waren, um dort in den Gemeinden Unterstützung zu leisten. Sie nannten die Berichte eine Manipulation, um die Arbeit der internationalen BeobachterInnen in Mexiko zu kriminalisieren. ETAs vermeintliche Aktivität in Mexiko beschäftigte jedoch nicht nur die mexikanischen Sicherheitsdienste, sondern auch Teile der Zivilgesellschaft. So erklärte ein ehemaliger PP-Abgeordneter im Interview, dass sich ihm bei einem

554 Vgl. ebenda, S.39ff.

555 Vgl. Poder Ejecutivo Federal; Secretaría de Gobernación (07.11.1996): *Ley federal contra la delincuencia organizada*. In: Diario Oficial de la Federación, (2–10). Online verfügbar unter http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4905021&fecha=07/11/1996&cod_diario=209834, zuletzt geprüft am 12.06.2019, S.2.

556 Vgl. Delgado Crespo (1997), S.47f.

557 Vgl. Martínez, Sanjuana (1998): „Los cuatro españoles expulsados de México presentarán un recurso legal contra la prohibición de regresar a Chiapas“. In: *Proceso*, 20.04.1998 (1120-04).

Aufenthalt in Mexiko eine Person genähert habe, die sich als Anwalt vorgestellt habe, der in Entführungsfällen intervenierte.[558] Dieser habe ihm einen Umschlag übergeben und ihn gebeten, ihn der spanischen Regierung zu übermitteln. Im Umschlag habe sich ein handgeschriebener Bericht befunden, der die Aktivitäten der ETA in Mexiko beschrieb, wo sie laut Bericht zwar keine Anschläge verübten, aber Geld bekamen. Der Abgeordnete habe den Bericht an Innenminister Mayor Oreja übergeben, der ihn als Werk des mexikanischen Geheimdienstes eingestuft habe. Dem Interviewten zufolge sei ein ökonomisch bedeutender Sektor in Mexiko sehr beunruhigt über ETAs Präsenz gewesen und habe Angst gehabt, dass die PRI die Angelegenheit vertuschen könnte.

Dieses Misstrauen gegenüber der Regierung war auch bei der spanischen AVT vorhanden, weshalb sie selbständig versuchte, das Thema in Mexiko zu bearbeiten. Wie ein ehemaliger Mitarbeiter erklärte, habe es daher eine Reise nach Mexiko gegeben, um ETAs Mythos von FreiheitskämpferInnen zu beenden.[559] Als VertreterInnen der AVT zu einer Konferenz in Guadalajara im September 1999 eingeladen wurden, hätten sie laut eines anderen ehemaligen Mitarbeiters die Gelegenheit dafür genutzt, ein anderes Bild von der ETA zu vermitteln.[560] Die von den mexikanischen Unternehmensverbänden *Confederación Patronal de la República Mexicana* (Coparmex) und *Consejo Nacional de Comerciantes y Prestadores de Servicios* (Conaco) organisierte Konferenz kritisierte (internationale) „linke" Menschenrechtskommissionen, die eher die TäterInnen als die Opfer schützten.[561] Einem ehemaligen Mitarbeiter der AVT zufolge hätten die anwesenden mexikanischen UnternehmerInnen durchaus ETA als Terrorismus erkannt. In der mexikanischen Gesellschaft sei ihm jedoch häufig die Vorstellung begegnet, dass es sich bei ETA um FreiheitskämpferInnen handelte:

> „Entonces si te dirigieras al medio universitario privado, al medio universitario público le veían como, veían a ETA como la sociedad en general, como luchadores por la libertad. Quizás [...] haya sido también por [...] la posibilidad

558 Vgl. Aussage eines ehemaligen PP-Abgeordneten im Interview mit der Autorin am 20.06.2016, Interview Nummer 59.

559 Vgl. Aussage eines ehemaligen Mitarbeiters der AVT in einem Telefoninterview mit der Autorin am 07.06.2016, Interview Nummer 53.

560 Vgl. Interview Nummer 90, Minute 11:25-11:46.

561 Vgl. Cobián, Felipe (1999): „Surge un ‚nuevo fascismo, en Jalisco. Combaten los empresarios el ‚mito' de los derechos humanos". In: *Proceso*, 25.10.1999 (1199-14).

que han tenido ellos de narrar eso fuera. Y la no posibilidad que teníamos las víctimas. De decir lo que estaba pasando. Y la carencia del gobierno español de demostrar qué es lo que era. Yo recuerdo en México cuando pusimos fotografías de atentados la gente no se lo podía cree r [...] ésa era la percepción que había en México. [...] eran casi los buenos de la película. Los malos eran los jueces, la policía y la guardia civil, y las víctimas éramos daños colaterales. Ésa era la percepción de la sociedad media en México. [...] pero sí insisto si ibas a hablar con [...] la policía, [...] con los servicios de inteligencia, hablamos con los empresarios, se les veía como lo que son, como un grupo terrorista."[562]

In Mexiko habe sich die AVT nicht nur mit VertreterInnen der Zivilgesellschaft, sondern auch mit Regierungsmitgliedern, MinisterInnen und StaatsanwältInnen getroffen, um ihre Perspektive zur ETA darzustellen.[563]

Ein weiteres Beispiel der zivilgesellschaftlichen Beschäftigung mit dem Thema ETA in Mexiko stellte die Veröffentlichung des Buches *ETA: Problema en Vasco. Fin al terrorismo ¡Ya Basta!* des mexikanischen Journalisten Bernardo González Solano[564] der Zeitschrift *unomasuno*[565] im Jahre 1997 dar.[566] In dem Buch bezog er sich vor allem auf *ABC*-Informationen und auf eigene Interviews mit Ricardo Martí Fluxá und José Antonio Ardanza. Er vertrat dort die Position des Anti-ETA-Diskurses. Im Gegensatz zur mexikanischen Korrespondentin Martínez, die stets verschiedene Perspektiven des Konfliktes in ihren Artikeln beleuchtete, bezog González Solano eine klare Position gegen ETA. Er veröffentlichte Namen von Personen mit Verbindungen zur ETA in Mexiko sowie ein Organigramm der Organisationsstruktur. Zwar bestand mediales Interesse an dem Thema ETA in Mexiko, dennoch stach diese Veröffentlichung heraus, da sie die einzi-

---

562 In: Interview Nummer 90, Minute 13:39-15:37.

563 Vgl. Interview Nummer 90, Minute 15:47-15:56.

564 In einem kürzlich erschienenen Artikel nannte sich González Solano selbst Experte für baskischen Terrorismus, da er schon seit Jahrzehnten vor Veröffentlichung des besagten Buches Artikel zu dem Thema verfasst hätte. Vgl. González Solano, Bernardo (2018): „Derrotada tras 5 décadas miserables; ETA nunca más". In: *Siempre!*, 12.05.2018. Online verfügbar unter http://www.siempre.mx/2018/05/espana-se-disuelve-derrotada-tras-5-decadas-miserables-eta-nunca-mas/, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

565 *Unomasuno* wurde von einer ehemaligen Mitarbeiterin in einem Leserbrief an *Proceso* vorgeworfen, als Zeitschrift stark von der mexikanischen Regierung beeinflusst zu sein und Geld von der SeGob erhalten zu haben. Vgl. Becerra Acosta, Jeanette (2001): „De Jeanette Becerra Acosta R.". In: *Proceso*, 05.05.2001. Online verfügbar unter https://www.proceso.com.mx/185517/de-jeanette-becerra-acosta-r, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

566 Vgl. González Solano (1997).

ge ihrer Art darstellte. Ende 1999 erschien darüber hinaus erstmals eine öffentliche Stellungnahme mexikanischer Intellektueller, die das Ende des Waffenstillstandes der ETA bedauerten, da sie die Gewalt als nutzlos für das baskische Volk einschätzten.[567] Sie riefen ETA auf, sich demokratisch auszudrücken. Von den baskischen und spanischen Institutionen forderten sie, einen würdevollen Friedenprozess zu ermöglichen.

Trotz der medialen Aufmerksamkeit hatten die ExilantInnen selbst bisher nicht die öffentliche Aufmerksamkeit gesucht. Ab Ende der 1990er Jahre fingen jedoch einzelne ExilantInnen an, selbst öffentlich ihre Stimme zu erheben und Unterstützung von der mexikanischen Regierung zu fordern, u.a. auch, weil sie aufgrund der *ABC*-Berichte direkt mit der Presse konfrontiert wurden, die vor ihrer Tür stand.[568] Besonders häufig erschien Luis Miguel Ipiña Doña in den Medien,[569] der als Exilant unter López Portillo nach Mexiko gekommen war (Vgl. IV-2.5.). Er zeigte sich jedoch nicht nur regelmäßig in den Medien, um ETA und die ExilantInnen zu verteidigen, sondern veröffentlichte 2007 sein Buch *Exiliados vascos*, in dem er detailliert sein Leben in Mexiko seit der Ankunft und das Exil der ETA in Mexiko generell beschreibt.[570] Laut Ipiña habe es ab November 1998 Treffen zwischen den ExilantInnen in Mexiko gegeben, um gemeinsam Strategien wie einen Hungerstreik, Demonstrationen o.ä. auszuarbeiten, womit sich das Kollektiv gegen die Verfolgung in Mexiko zur Wehr setzen könnte. Letzlich seien diese Aktionen jedoch in letzter Minute stets abgesagt worden. Von anderen Exilanten wurde Ipiña stark kritisiert, weil er sich nicht an die geforderte Diskretion hielt.[571] Dies sei unvorsichtig und kontraproduktiv gewesen, weil Ipiña in den Medien und in den Büchern zuviel Information preisgegeben habe, die Mexikos Handeln offenbart habe.[572] Er habe überall sein Gesicht gezeigt und mediale Aufmerksamkeit erregt, was in Mexiko nicht funktionieren würde, da die Autoritäten dann die Kommunikation verweigerten oder sich ablehnend verhielten.[573] Statt dankbar zu sein für die

567 Vgl. Aguilar Camín, Héctor; Alatriste, Sealtiel (1999): „Deploran el fin de la tregua de ETA“. In: *Proceso*, 20.12.1999 (1207-51).

568 Vgl. Gutiérrez, Hugo (1997): „Huí de España por miedo, soy un refugiado político“. In: *El Norte*, 23.07.1997, S.5; und Interview Nummer 35.

569 Vgl. Sarmiento Huerta, Laura (2000): „Critican extradición de vascos“. In: *El Universal*, 21.01.2000.

570 Vgl. Ipiña (2007). Er schrieb später noch weitere Bücher zu der Thematik.

571 Vgl. Interview Nummer 25; und Interview Nummer 29; und Interview Nummer 35.

572 Vgl. Interview Nummer 29; und Interview Nummer 35.

573 Vgl. Interview Nummer 35.

Möglichkeit, ein neues Leben zu beginnen, habe er kein gutes Bild von einem Exilanten abgegeben. Des Weiteren lehnten die befragten Exilanten seine Darstellung der ETA ab, die als zu positiv oder gar fundamentalistisch bezeichnet wurde, statt sich an den Gegebenheiten und dem wandelnden historischen Kontext zu orientieren.[574] Neben Ipiña meldeten sich erstmals mexikanische Basken in den Medien zu Wort, um ihre Unterstützung für die ExilantInnen zu demonstrieren.[575]

Die mediale Aufmerksamkeit, die Verfolgung der ETA in Mexiko sowie die politischen Entwicklungen im Baskenland sorgten ebenfalls innerhalb der baskischen Gemeinde für Auseinandersetzungen. Folglich sei es in den 1990ern verboten worden, im *Centro Vasco* über politische Themen zu diskutieren, wie ein baskischer Akademiker in Mexiko berichtete.[576] Einem Mitarbeiter des *Centro Vasco* und der *Delegación Vasca* zufolge seien die Streitereien vor allem beim Besuch des *Lehendakari* Ardanza 1997 eskaliert.[577] Ardanza sei auf Einladung des *Centro Vasco* gekommen und von einigen ExilantInnen beim offiziellen Teil beschimpft worden. Dies habe den Ausschluss von vier Personen aus dem *Centro Vasco* nach sich gezogen. Trotz dieses Zwischenfalls suchte ETA dennoch das persönliche Gespräch mit Ardanza: So hätten laut eines ehemaligen Beamten der baskischen Regierung ETA-Mitglieder Ardanza in Mexiko um ein Treffen gebeten.[578] Ardanza habe darüber die mexikanische Regierung informiert, die das Gespräch ermöglicht und alle Beteiligten sehr gut behandelt habe. ETA habe das Ziel gehabt, ihre Situation zu erklären. Zu der Zeit habe es schon Gespräche zwischen ETA und der PNV gegeben (Vgl. V-3.1.). Die PNV habe jedoch nicht darauf vertraut, dass ETA tatsächlich den Willen habe aufzuhören, was Ardanza ihnen dargelegt habe. Die beiden ETA-Mitglieder hätten Ardanza erläutert, dass sie innerhalb der Führung keine Einigung hätten, obwohl die Mehrheit bereit sei aufzuhören. Sie hätten ein angespanntes Führungstreffen mit Waffen auf dem Tisch gehabt, welches das Problem der Dissidenz nicht gelöst habe. Ardanza habe ihnen vermittelt, dass das Ende der ETA aufgrund ihrer schlechten Situation nah sei und es besser sei, einen Pakt einzugehen als vollständig

574 Vgl. Interview Nummer 25; und Interview Nummer 29.

575 Vgl. Carrillo, Pablo César (2000): „Son expulsiones electoreras, dicen“. In: *Reforma*, 27.01.2000, S.13.

576 Vgl. Interview Nummer 13.

577 Vgl. Aussage eines Mitarbeiters des *Centro Vasco* und der *Delegación Vasca* in einem Interview mit der Autorin am 24.08.2015, Interview Nummer 20.

578 Vgl. Interview Nummer 65.

besiegt zu werden. Nach dem Gespräch habe es keine Festnahmen oder Ausweisungen in dem Zusammenhang gegeben.

Aufgrund der Überwachungen der Polizei gingen viele der ExilantInnen letztlich nicht mehr ins *Centro Vasco*. Einige versteckten sich schließlich, um einer Verfolgung zu entgehen.[579] Wie ein Exilant erklärte, hätten sich die Illegalen versteckt.[580] Dadurch sei – so ein anderer Exilant – die Überwachung der Legalen jedoch viel stärker gewesen.[581] Dies habe vor allem nach dem Tod eines Exilanten der *Comandos Autónomos* (CCAA), José Luis Salegi Elorza, im August 1997, für Aufregung und Angst unter den ExilantInnen gesorgt.[582] Salegi verließ laut Medienberichten das Haus und kehrte nicht zurück. Erst Tage später wurde er gefunden.[583] Als offizielle Todesursache nannten die mexikanischen Autoritäten Herzstillstand, Salegis Familie bezweifelte dies jedoch. Aufgrund der *ABC*-Berichte habe es laut Salegis Frau eine Verfolgung gegeben und sie vermutete ein Verbrechen aufgrund verschiedener Ungereimtheiten seines Verschwindens und der Berichte der mexikanischen Autoritäten.[584] Der Fall wurde letztlich von den Behörden geschlossen.[585] Die spanische Botschaft bat der Familie von Salegi Pässe und die Rückkehr ins Baskenland an.[586]

Ein legaler Exilant erklärte, er sei nicht nur überwacht worden, sondern habe auch regelmäßig Besuch von der mexikanischen Polizei erhalten.[587] Einmal zur Zeit des Waffenstillstandes der ETA 1998 seien sie in Begleitung von spanischen Polizisten gekommen. Diese hätten ihm und auch allen anderen ExilantInnen Geld und die Rückkehr ins Baskenland angeboten. Wie ein ehemaliger Polizist des Anti-Terrorkampfes erklärte, hätten sie

579 Vgl. Zuloaga, J. M. (1996): „Los etarras huidos a México, obligados a esconderse ante la presión de las autoridades federales“. In: *ABC*, 17.04.1996, S.24-25.

580 Vgl. Interview Nummer 25.

581 Vgl. Interview Nummer 29; und Interview Nummer 35.

582 Vgl. Interview Nummer 25; und Interview Nummer 29.

583 Vgl. Euskal Herria Journal (1997): „JOSE LUIS SALEGI ELORZA WAS FOUND DEAD IN MEXICO“. In: *Euskal Herria Journal*, 14.08.1997. Online verfügbar unter http://www.driftline.org/cgi-bin/archive/archive_msg.cgi?file=spoon-archives/marxism-news.archive/marxism-news_1997/marxism-news.9708&msgnum=32&start=3752, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

584 Vgl. Guerrero, Claudia (1997): „Anomalías en autopsia de vasco“. In: *Reforma*, 12.08.1997, S.8; und Musacchio, Humberto (1997): „¿Guerra sucia a ETA en México?“ In: *Reforma*, 12.08.1997.

585 Vgl. Aponte, David (1997): „Dan por cerrado el caso del vasco Salegui como muerte natural“. In: *La Jornada*, 09.08.1997. Online verfügbar unter http://www.jornada.unam.mx/1997/08/09/vasco.html, zuletzt geprüft am 13.06.2019.

586 Vgl. Aponte, David (1997): „Pide la pareja de Salegui nueva autopsia“. In: *La Jornada*, 10.08.1997. Online verfügbar unter http://www.jornada.unam.mx/1997/08/10/salegui.html, zuletzt geprüft am 13.06.2019.

587 Vgl. Interview Nummer 29.

den Kontakt mit dem Kollektiv gesucht, um ihnen zu sagen, dass sie ohne Probleme zurückkehren könnten (Vgl. V-3.1.).[588] Der interviewte Exilant selbst habe es jedoch abgelehnt, nach 17 Jahren in Mexiko als „arrepentido" nach Spanien zurückzukehren, und es als Genugtuung erlebt, sie „besiegt" (*derrotados*) wegzuschicken.[589] Laut eines ehemaligen Regierungsbeamten des Innenministeriums seien einige wenige aus Mexiko zurückgekommen.[590] Dem interviewten Polizisten zufolge hätten verschiedene ExilantInnen selbständig bei der Botschaft nachgefragt, ob die Delikte verjährt wären und sie zurückkehren könnten.[591] Den Exilanten zufolge sei es einfach möglich gewesen, entweder selbst oder über einen Anwalt bei der Botschaft zu klären, ob die Verjährungsfrist abgelaufen war.[592] Unter Umständen habe dies die Behörden darauf gestoßen, den Fall neu aufzurollen, weil die Verjährungsfrist noch nicht abgelaufen war oder aber noch weitere Strafverfahren anhängig waren.[593] Die spanischen Botschaften in Lateinamerika und Frankreich boten schließlich selbst am 08.05.1999 den ExilantInnen an, ihre legale Situation in der Botschaft abzufragen und zurückkehren zu können, wenn es keine offenen Strafverfahren gab.[594] Laut eines Exilanten sei bei den Fällen ohne Bluttaten nach der Verjährung eine legale Rückkehr problemlos erfolgt, unabhängig von ETAs Fortbestehen.[595]

Dennoch seien einige nicht zurückgekehrt, weil die Situation in Spanien noch nicht geklärt war.[596] Bei anderen habe laut Mayor Oreja kein Willen zur Rückkehr bestanden, weil sie in Mexiko sehr zufrieden lebten.[597] Ähnlich äußerte sich der PNV-Abgeordnete Anasagasti, der erklärte, dass die ETA-Mitglieder in Mexiko lebten, weil sie ihr Leben dort aufgebaut hatten.[598] Sie wollten über ihre mögliche Rückkehr selbst bestimmen und diese nicht durch die Regierung erlaubt bekommen.

Bei anderen sei die Angst vor eventuellen Bedrohungen ausschlaggebend gewesen: Einem ehemaligen Exilanten zufolge sei die Rückkehr

---

588 Vgl. Interview Nummer 63.
589 In: Interview Nummer 29.
590 Vgl. Interview Nummer 54.
591 Vgl. Interview Nummer 63.
592 Vgl. Interview Nummer 25; und Interview Nummer 35.
593 Vgl. Interview Nummer 35.
594 Vgl. Anabitarte, Ana (1999): „México, ‚balón de oxígeno' para ETA". In: *El Universal*, 11.10.1999.
595 Vgl. Interview Nummer 25.
596 Vgl. Interview Nummer 35.
597 Vgl. Anabitarte, Ana (1999): „México, ‚balón de oxígeno' para ETA". In: *El Universal*, 11.10.1999.
598 Vgl. Martínez, Sanjuana (1999): „En el País Vasco, acusaciones mutuas. La de ETA, una tregua para ser rota". In: *Proceso*, 01.11.1999 (1200-27).

bis 2005-wenn sie nicht über ETA lief-schlecht angesehen gewesen und habe zu Schwierigkeiten in den Dörfern geführt, weil die Rückkehrer als „arrepentidos“ bezeichnet wurden.[599] Viele seien daher nicht früher zurückgekehrt. Die IA habe schließlich Ende der 1990er, Anfang 2000 begonnen, selbst die Rückkehr der ExilantInnen zu initiieren.[600] Laut eines ehemaligen Abgeordneten von HB sei der Grund für diese Initiative eine interne Debatte um das Exil gewesen.[601] Sie hätten eine politische Lösung gesucht, weil das Exil immer länger dauerte und die Distanz zum Baskenland und zur Familie die ExilantInnen belastet hätte. Die spanische Regierung habe erreichen wollen, dass die Leute ihr Rückkehrangebot annähmen. Den ExilantInnen sei jedoch wichtig gewesen, auf ihre eigene Weise zurückzukehren. Sie hätten die von der Regierung angebotene soziale Reintegration abgelehnt, weil sie es für „arrepentimiento“ hielten. Einige seien dann zunächst nach Frankreich ins Nordbaskenland zurückgekehrt, bei anderen sei mit AnwältInnen die Situation geklärt worden. Bei einigen habe es große Veranstaltungen zur Begrüßung gegeben, um den Personen Schutz zu geben, wenn die legale Situation unklar war. Dies sei jedoch nur bei denen der Fall gewesen, die geringe Strafen zu erwarten hatten und das Risiko einer Verhaftung auf sich nahmen. Soziale und ökonomische Unterstützung leistete die Organisation *Bai Euskal Herriari*. Die *Audiencia Nacional* sei darüber im Bilde gewesen, Verhaftungen habe es allerdings kaum gegeben. Die spanischen Sicherheitdienste vermuteten hinter dieser selbstinitiierten Rückkehr die Reintegration in den aktiven oder logistischen Apparat der ETA.[602] Laut der konsultierten Dokumentation mussten die „refugiados“ in einem Brief erklären, bis zu welchem Punkt sie bereit wären, wieder bei ETA einzusteigen. Daher nannten die Sicherheitsdienste Mexiko die „reserva de larga distancia“. Einige kehrten ab 1996 zurück, die große Rückkehrerwelle fand jedoch 1998 während des Waffenstillstandes statt. Des Weiteren legen die Dokumente der Sicherheitsdienste nahe, dass einige ExilantInnen in Me-

599 In: Interview Nummer 77.

600 Vgl. Aussage eines ehemaligen Anwalts von ETA-Mitgliedern in einem Interview mit der Autorin am 03.08.2016, Interview Nummer 71.

601 Vgl. Interview Nummer 73.

602 Diese Information stammt aus Dokumenten der spanischen Sicherheitsdienste, deren Grundlage ETA-interne Dokumente waren, die von den spanischen Sicherheitsdiensten bei der Verhaftung von ETA-Mitgliedern abgefangen wurden. Ein Mitarbeiter des spanischen Innenministeriums stellte die Information der Autorin zur Vefügung.

xiko in die logistische Organisationsarbeit verwickelt waren, indem sie dort beispielsweise Käufe tätigten.

Parallel zum Rückkehrangebot und zur selbstinitiierten Rückkehr wurden die Ausweisungen von ETA-Mitgliedern fortgeführt. Laut eines ehemaligen Regierungsbeamten der SeGob sei dies aus pragmatischen Gründen geschehen. Es wären Personen gewesen, die in illegale Dinge verwickelt gewesen seien und gegen das Einwanderungsgesetz verstoßen hätten.[603] Es hätte keine Petitionen von Spanien gegeben, sondern die SeGob habe dies allein entschieden, da sie als Koordinatorin aller *Secretarías* dafür niemanden konsultieren müsste.[604] Die von den Geheimdiensten vermutete Beteiligung bei den Zapatisten sei unerheblich gewesen, da der Verstoß gegen das Einwanderungsgesetz ausgereicht habe, um sie auszuweisen:

> „Inteligencia suponía que algunos miembros de ETA estaban metidos en ello [EZLN]. Hm. Las actividades de inteligencia siempre se basan un poco en suposiciones o información difícil de comprobar. Siempre hay algo de como diré de, de conf… de rumor, quiere decir. Hm. Yo no puedo decir si estaban o no estaban metidos. Pero lo que sí es cierto es que habían violado la Ley migratoria. Para mí, eso era suficiente.“[605]

Bis Juli 2000 wurden insgesamt 19 Personen ausgewiesen.[606] Einige von ihnen erhielten Haftsstrafen zwischen 23 und 30 Jahren,[607] die Mehrheit wurde jedoch direkt oder nach kurzer Zeit wieder freigelassen.[608] Einem ehemaligen Exilanten zufolge hätte es sich bei ihm und bei den meisten anderen nicht um bedeutende Personen innerhalb der Organisation gehandelt.[609] Seine eigene Ausweisung nannte er daher „Propaganda“[610]:

603 Vgl. Aussage eines ehemaligen Regierungsbeamter der SeGob unter Zedillo im Interview mit der Autorin am 29.09.2015, Interview Nummer 95, Minute 00:39-03:04.

604 Vgl. ebenda, Minute 04:49-05:15; und 07:20-08:56.

605 In: ebenda, Minute 20:36-21:19.

606 Vgl. El País (2000): „México expulsa a la presunta terrorista de ETA Leire Martínez“. In: *El País*, 27.07.2000. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/2000/07/27/espana/964648821_850215.html, zuletzt geprüft am 30.11.2014.

607 Vgl. Egaña (2015), S. 684.

608 Vgl. Interview Nummer 25; und Interview Nummer 73.

609 Vgl. Interview Nummer 78.

610 In: Interview Nummer 78.

DIE AUSWEISUNG EINES EHEMALIGEN ETApm MITGLIEDES

Der Interviewte erklärte, dass er ehemals zu ETApm gehört habe und schon sehr lange nicht mehr aktiv gewesen sei, weshalb er seine eigene Ausweisung als unwichtig bezeichnete.[611] 1980/1981 sei er in Spanien wegen Waffenbesitzes zu sechs Jahren Haft verurteilt worden. Im Rahmen eines Waffenstillstandes von ETApm sei er vorläufig freigelassen worden, was er zur Flucht nach Frankreich genutzt habe. Dort sei er 1982 wegen eines anderen Deliktes verhaftet und zu sieben Jahren Haft verurteilt worden. Nach seiner Freilassung habe er seine Militanz nicht mehr fortführen wollen. Ein Verbleiben in Frankreich sei schwierig gewesen, da er nur für zwei Wochen eine Aufenthaltsgenehmigung bekommen habe. Eine Rückkehr nach Spanien sei für ihn aufgrund der zu erwartenden Haftstrafe nicht in Frage gekommen, ein illegaler Aufenthalt in Frankreich jedoch ebenfalls nicht, da die Gefahr bestanden habe, dann doch an Spanien ausgeliefert zu werden. Er habe sich daher mit Hilfe von Kontakten und einem falschen Pass nach Mexiko begeben. Vor Ort hätten einige spanische und baskische UnternehmerInnen ihn mit Arbeit unterstützt und nicht näher nach seinem Vorleben gefragt. Kontakt zu ExilantInnen von ETAM oder zum *Centro Vasco* habe er nicht gepflegt. Er habe bis zu seiner Ausweisung in Mexiko illegal und mit den vor Ort besorgten falschen Dokumenten problemos in der Nähe von Guanajuato gelebt. Dort habe er schließlich geheiratet und Kinder bekommen. Überwachung oder Verfolgung sei ihm nicht aufgefallen. 1995 habe er schließlich angefangen, über die spanische Botschaft einen Pass zu beantragen, aber trotz fünfmaligem Vorstellen in der Botschaft habe er keinen Pass bekommen. Erst dadurch hätten die Probleme begonnen. Acht Monate vor seiner Ausweisung sei die mexikanische Polizei zu ihm gekommen und habe ihm Fragen gestellt, wobei sie schon seinen richtigen Namen gewusst hätten. Am Tag seiner Ausweisung sei er mit der Familie im Auto unterwegs gewesen, als sie von verschiedenen Autos ohne Kennzeichen angehalten wurden. Sie hätten ihm keine Auskunft erteilt, worum es ging. Daher habe er vermutet, entführt, ermordet oder ins Gefängnis gebracht zu werden. Als sie ihn zum Flughafen fuhren, sei er erleichtert gewesen. Dort sei ihm mitgeteilt worden, dass er ausgewiesen werden würde. Zu dem Zeitpunkt sei er davon ausgegangen, dass die Delikte, die

611 Vgl. Interview Nummer 78.

ihm vorgeworfen wurden, schon verjährt seien und er lediglich kurz in Spanien sein würde, um seine Angelegenheiten zu ordnen und dann zurückzukehren. Der Richter in Spanien habe ihn allerdings informiert, dass der Fall noch nicht verjährt sei und er noch einmal aufgerollt worden sei. Er sei dann ins Gefängnis gebracht worden, wo er acht Monate blieb. Seine Familie sei daraufhin nach Spanien gekommen. Nach der Ermordung von Miguel Ángel Blanco sei ihm angeboten worden, die Ablehnung des bewaffneten Kampfes für politische Zwecke zu unterschreiben um freizukommen. Dies sei nicht gut angesehen gewesen, aber es habe kein „arrepentimiento" dargestellt. Zudem sei er zu dem Zeitpunkt schon davon überzeugt gewesen, dass der bewaffnete Kampf der IA mehr schadete als nützte. Die Erfahrung des Exils habe bei ihm und vielen anderen Leuten die Wahrnehmung verändert, weil sie sahen, dass andere mit größeren Problemen die Dinge auf andere Weise lösten. Somit habe er unterschrieben, um das Gefängnis zu verlassen. Heute lebt er mit seiner Familie im Baskenland.

Die baskische Regierung habe sich – so ein ehemaliger Regierungsbeamter – meist distanziert zu den Ausweisungen verhalten.[612] Das habe daran gelegen, dass eine internationale Verfolgung allein Aufgabe der spanischen Behörden gewesen sei, auch wenn die baskische Regierung alle legalen Mittel der Verfolgung unterstützt habe.[613] Unter Aznars Mandat begann sich diese Haltung der baskischen Regierung jedoch zu verändern. So kritisierte Xabier Arzalluz, zwischen 1980-2004 Präsident der PNV, die Ausweisungen und insbesondere den oben beschriebenen Fall, der ihn persönlich betraf, da es sich um einen entfernten Verwandten handelte.[614] Diese Form der Ausweisungen sei weder für Spanien noch Mexiko wichtig:

> „Si fueran vascos que han ido a México en busca de asilo y desde allí van y vienen para intervenir en las acciones de ETA, yo entendería que España exigiera y que México los entregara. Pero son personas que viven allí. Madrid no está pidiendo la extradición de personas concretas de ETA que son peligrosas, simplemente le

612 Vgl. Interview Nummer 65.

613 Vgl. Interview Nummer 68.

614 Vgl. Martínez, Sanjuana (2000): „Negociación, única salida. Aznar provoca los golpes de ETA: Xavier Arzalluz, presidente del Partido Nacionalista Vasco". In: *Proceso*, 28.02.2000 (1217-25).

interesa que México le mande gente para su propia propaganda. Allí es donde empieza a ir mal el asunto.“[615]

Für Arzalluz stellten somit wie für den Ausgewiesenen selbst die Ausweisungen lediglich Propaganda dar. Arzalluz vertrat diese Ansicht vor dem mexikanischen Präsidenten Zedillo, den er zusammen mit Anasagasti Anfang 2000 bei einem offiziellen Besuch in Mexiko traf.[616] Sie warfen Zedillo fehlende Sensibilität in dem Fall der Ausweisungen vor – insbesondere in Anbetracht des komplizierten Friedensprozesses im Baskenland. Sie nannten es einen Bruch mit Mexikos Politik, die den Basken und der Spanischen Republik zugetan war. Nun würden sie lediglich als „moneda de cambio“ für ökonomische Themen fungieren. Zedillo hingegen zeigte sich nicht empfänglich für das Thema und verwies lediglich auf die Gesetzmäßigkeit der Ausweisungen aufgrund von fehlenden Aufenthaltsdokumenten. Laut eines Mitarbeiters des MAEC habe sich Zedillo ebenfalls abweisend dem *Lehendakari* gegenüber geäußert, als dieser bei einem Treffen in Mexiko vom Waffenstillstand und einer neuen Autonomieregelung in Form einer freien Assoziation gesprochen habe.[617] Zedillo habe ihn gefragt, welche Glaubwürdigkeit eine Bande von Mördern habe und ihm seine Position erklärt:

„‚Yo me llamo Ernesto Zedillo Ponce de León, el componente hispánico de mi nacionalidad mexicana es un componente esencial‘. Le dijo una cosa tan clarita: ‚Usted cree que vamos a asistir impacibles a un intento de desmembración de España?‘“[618]

Doch die Kritik der PNV wandte sich nicht nur an den dafür umenpfänglichen Zedillo. Wie ein ehemaliger Mitarbeiter der SRE berichtete, hätten mehrmals Vertreter der baskischen Regierung die mexikanische Botschaft in Spanien darum gebeten, die Ausweisungen auszusetzen, da dies zu Spannungen mit den Angehörigen führen würde.[619] Juan María Atutxa, *Consejero de Interior* der baskischen Regierung (1991-1998), kritisierte

615 Vgl. ebenda.

616 Vgl. Martínez, Sanjuana (2000): „Tensa reunión a puerta cerrada. El Partido Nacionalista Vasco cuestiona a Zedillo: insensible y camaleónico“. In: *Proceso*, 07.02.2000 (1214-24).

617 Vgl. Interview Nummer 101, Minute 14:48-18:15.

618 In: Interview Nummer 101, Minute 17:56-18:15.

619 Vgl. Interview Nummer 16.

die Ausweisungen öffentlich.[620] Er sah keinen Sinn darin, Personen zurückzuholen, die seit Jahren distanziert von der Organisation lebten und ihr Leben neu geordnet hatten, sondern nannte es ein Hindernis für den Friedensprozess. Er wies darauf hin, dass viele der Geflüchteten lediglich aus Angst geflohen seien und nicht alle tatsächlich aktive Mitglieder der ETA waren. Er befürwortete die Ausweisungen nur in den Fällen, die sich vor der Justiz zu verantworten hatten.

Im Gegensatz zur Kritik der PNV zeigte sich Mayor Oreja nach einem unsicheren Start sehr zufrieden mit der Kooperation zwischen den Sicherheitsdiensten.[621] Hatte er noch 1997 die Aktivität der spanischen Polizei in Mexiko geleugnet[622], nannte er nun die mexikanisch-spanische Kooperation in der Hinsicht beispielhaft und vertrauensvoll.[623]

Über die Anwendung der Ausweisungen statt Auslieferungen war er ebenfalls erfreut, da er sie effizienter nannte, um das organisierte Verbrechen-in diesem Falle ETA-zu bekämpfen. Das INM widersprach jedoch vehement den Äußerungen Mayor Orejas und betonte mehrmals, dass die Ausweisungen lediglich wegen fehlender Aufenthaltspapiere geschehen seien, nicht jedoch aufgrund von offenen Strafverfahren in Spanien.[624] Höhepunkt dieser zwischenstaatlichen Kooperation war die erste offizielle Auslieferung an Spanien:

DIE AUSLIEFERUNG VON ÓSCAR CADENAS LORENTE

Óscar Cadenas Lorente gehörte zu den Personen, die *ABC* als Teil der ETA-Mitglieder in Mexiko identifizierte.[625] Die AVT nahm diese Veröffentlichungen zum Anlass, seine Auslieferung bei der *Audiencia Nacional* einzufordern. Am 11.05.1996 reichte Spanien das Auslieferungsgesuch bei

620 Vgl. Duva, Jesús (1997): „Uno de los cuatro expulsados de México llevaba ‘años‘ desvinculado de ETA, según Atutxa“. In: *El País*, 15.11.1997. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1997/11/15/espana/879548419_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

621 Vgl. Anabitarte, Ana (1999): „Mayor: ejemplar relación entre México y España“. In: *El Universal*, 10.10.1999.

622 Vgl. Mejía, José Gerardo (1997): „Refuta ONG a Mayor Oreja sobre etarras“. In: *Reforma*, 09.11.1997.

623 Vgl. Anabitarte, Ana (1999): „Mayor: ejemplar relación entre México y España“. In: *El Universal*, 10.10.1999.

624 Vgl. Campa, Homero (2000): „Testimonios de espionaje y allanamiento. ‘Extradiciones sumarias, de los presuntos integrantes de ETA.“ In: *Proceso*, 24.01.2000 (1212-02); und Nidia Aguirre, Mayra (2000): „Niega INM búsqueda de etarras“. In: *El Universal*, 28.07.2000.

625 Vgl. *ABC* (1997): „México empieza a desmantelar el santuario de ETA con la extradición de Cádenas“, 03.05.1997, S.25.

den mexikanischen Autoritäten ein.[626] Am 03.06.1996 leitete die SRE das Gesuch an die PGR weiter, die wiederum am 07.06.1996 beim zuständigen Richter den Haftbefehl zum Zwecke der Auslieferung bestellte. Dieser wurde am 11.06.1996 ausgestellt. Verhaftet wurde Cadenas jedoch erst ein halbes Jahr später am 11.12.1996. Am 21.01.1997 sandte Spanien das offizielle Auslieferungsgesuch wegen versuchten Mordes und Zerstörungen („asesinato frustrado" und „estragos"[627]). Kurz darauf fand am 25.01.1997 die erste Anhörung des Angeklagten statt, bei der ihm und seinen verteidigenden AnwältInnen alle Dokumente übermittelt wurden, die von den spanischen Behörden eingereicht worden waren. Cadenas stellte einen Asylantrag, der jedoch im April 1997 abgelehnt wurde.[628] Am 04.04.1997-während des offiziellen Staatsbesuches des spanischen Königs Juan Carlos I in Mexiko-stimmte der zuständige Richter der Auslieferung zu.[629] Einen Tag später kündigte der Außenminister José Ángel Gurría an, der Auslieferung ebenfalls umgehend stattzugeben.[630] Am 11.04.1997 wurde die SRE über die Entscheidung des Richters offiziell informiert.[631] Anfang Mai wurde Cadenas schließlich durch die SRE die bevorstehende Auslieferung mitgeteilt.[632] Cadenas AnwältInnen nutzten die rechtlichen Möglichkeiten, um gegen das Urteil Widerspruch einzulegen. Am 02.09.1997 wurde der SRE erneut ein richterliches Urteil zugestellt.[633] Darin wurde festgehalten, dass für den Fall der 1978 unterzeichnete Auslieferungsvertrag angewandt wurde, nicht jedoch der veränderte Vertrag von 1995. Indem das Urteil auf den Auslieferungsvertrag verwies, stellte es erneut klar, dass die Entscheidung zur Auslieferung gemäß den gesetzlichen Vorgaben geschah und die von Spanien erbrachten Beweise ausreichend waren, um die Tat und die Beteiligung des An-

626 Vgl. Secretaría de Relaciones Exteriores (Hrsg.) (1997): Juzgado Tercero de Distrito en Materia Penal, *Extradición de Oscar Cadenas Lorente vom 01.09.1997*. In: Aus dem Privatbesitz von Interviewpartner Nummer 71, (1-24), S.1ff.

627 In: ebenda, S.2.

628 Vgl. *ABC* (1997): „México empieza a desmantelar el santuario de ETA con la extradición de Cádenas", 03.05.1997, S.25.

629 Vgl. Secretaría de Relaciones Exteriores (Hrsg.) (1997), S.6; und *ABC* (1997): „México empieza a desmantelar el santuario de ETA con la extradición de Cádenas", 03.05.1997, S.25.

630 Vgl. Larraya, José Miguel (1997): „México condenará la próxima semana la extradición de un etarra relacionado con el secuestro de Aldaya". In: *El País*, 06.04.1997. Online verfügbar unter https://elpais.com/diario/1997/04/06/espana/860277603_850215.html, zuletzt ge-prüft am 12.06.2019.

631 Vgl. Secretaría de Relaciones Exteriores (Hrsg.) (1997), S.6.

632 Vgl. *ABC* (1997): „México empieza a desmantelar el santuario de ETA con la extradición de Cádenas", 03.05.1997, S.25.

633 Vgl. Secretaría de Relaciones Exteriores (Hrsg.) (1997), S.6ff.

geklagten zu belegen.[634] Des Weiteren wurde erklärt, dass die Anklagepunkte in beiden Ländern unter Strafe standen und keine Verjährung eingetreten war. In dem Urteil wurde eine Ausnahme aufgrund einer Interpretation als politisches Delikt explizit abgelehnt:

> „En relación con el citado artículo 4, debe señalarse que de la solicitud de extradición internacional formulada por el gobierno del Reino de España y de la documentación aportada, se desprende que el requerido Oscar Cadenas Lorente es requerido para ser procesado por los delitos de asesinato frustrado y estragos, delitos que no son considerados como políticos ni por la legislación de España, ni por la legislación de México, y tampoco se encuentran relacionados o conexos con delitos de naturaleza política. [...] Por otra parte, no existen elementos que permitan suponer que existen fundados motivos de que la solicitud de extradición formulada haya sido presentado con la finalidad de perseguir o castigar a Oscar Cadenas Lorente a causa de su raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas, así como tampoco que de ser extraditado se agravara su situación legal por dichos motivos. "[635]

Da es sich demnach um gewöhnliche Verbrechen handelte, keine Verschlechterung der legalen Situation zu befürchten war und alle erforderlichen formalen Richtlinien erfüllt wurden, bestätigte der Richter das zuerst gefällte Urteil und gab der Auslieferung erneut statt.[636]

Laut dem Experten für Auslieferungsrecht Gómez-Robledo gab es 2000 keinen internationalen Konsens bezüglich der Interpretation des politischen Deliktes, sondern war lediglich von dem Kontext und der eigenen Auslegung der Staaten abhängig, wobei diese auf eigenes und auch internationales Recht zurückgriffen.[637] Im besonderen Falle des tödlichen Anschlages aus politischen Motiven lag die Interpretation, ob es sich um ein politisches Delikt handelte, im Ermessen des jeweiligen Staates.[638] Er selbst plädierte – wie auch der Richter im Falle Cadenas – für eine rechtliche Betrachtung des Deliktes, obwohl er einräumte, dass

634 Vgl. ebenda, S.7-18.

635 In: ebenda, S.19f.

636 Vgl. ebenda, S.20ff.

637 Vgl. Gómez-Robledo Verduzco, Alonso (2000): *Extradición en derecho internacional. Aspectos y tendencias relevantes*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, S.70 und 116f.

638 Vgl. Gómez-Robledo Verduzco (2000), S.126f.

Gewaltkonflikte in der Regel andere Lösungen erforderten. Oscar Cadenas, Anwältin Pilar Noriega hingegen kritisierte nach Abschluss des Gesamtverfahrens, das noch bis 2000[639] dauerte, dass der neue Vertrag von 1995 retroaktiv auf Cadenas Fall angewandt worden sei.[640] Cadenas AnwältInnen schöpften jedoch nicht nur die rechtlichen Mittel aus, um die Auslieferung zu verhindern, sondern versuchten ebenfalls mit den involvierten Akteuren der SRE zu sprechen, um die Auslieferung zu verhindern.[641] Allerdings seien sie dort vom zuständigen *Subsecretario* nicht empfangen worden. HB sandte ebenfalls Abgesandte, um die Auslieferung zu stoppen.[642] Dem Interviewten zufolge hätten sie mit Leuten der PRI und der PRD sowie der *Jornada* gesprochen und Solidaritätsgruppen getroffen. Er habe Cadenas ebenfalls problemlos im Gefängnis besuchen können. Ihre Strategie zur Verhinderung der Auslieferung habe darin bestanden darzustellen, dass in Spanien die Rechte nicht gewährleistet wären, dass es dort Folter gäbe und die Haftbedingungen aufgrund der *dispersión* und der Isolationshaft schlecht seien. Des Weiteren hätten sie Mexiko gebeten, sich nicht an der Unterdrückung zu beteiligen, sondern bei der Lösung des Konfliktes mitzuwirken. Die Autoritäten seien freundlich gewesen und hätten zugehört, mehr jedoch nicht. Doch nicht nur Cadenas, AnwältInnen und HB-Vertreter versuchten, auf die EntscheidungsträgerInnen Einfluss zu nehmen. So habe der mexikanische Anwalt, den Spanien nutzte, um die Auslieferung zu erwirken, der spanischen Diplomatie nahegelegt, mit dem Richter zu sprechen.[643] Die spanische Diplomatie habe es zunächst angelehnt, da es als Versuch der Beeinflussung interpretiert werden könnte. Auf Bestehen des Anwaltes habe es dann aber doch einen Anruf beim zuständigen Richter gegeben, um ihm die eigene Perspektive darzustellen. Der Richter sei darüber erfreut gewesen und habe es in keiner Weise als Einmischung empfunden, da er ebenfalls von der Gegenseite einen Anruf erhalten habe und das Gespräch erwartet habe.

639 Leider war es nicht möglich, Näheres über das Prozessgeschehen zwischen Ende 1997 und Anfang 2000 in Erfahrung zu bringen oder Akteneinsicht zu nehmen.

640 Vgl. Ramírez, Ignacio (2000): „¿EZ, presionado por España?“ In: *El Universal*, 04.06.2000.

641 Vgl. Interview Nummer 84, Minute 01:01:13-01:02:39.

642 Vgl. Interview Nummer 71.

643 Vgl, Interview Nummer 101, Minute 01:00:27-01:02:33.

Nach einem mehr als dreijährigen Prozess wurde der Auslieferung Cadenas, im Januar 2000 schließlich endgültig stattgegeben, nachdem die AnwältInnen alle rechtlichen Mittel erfolglos ausgeschöpft hatten.[644] Mayor Oreja zeigte sich äußerst zufrieden über die erste offizielle Auslieferung eines ETA-Mitgliedes an Spanien, die er als wichtig, relevant und als außergewöhnliche Entscheidung der mexikanischen Regierung bezeichnete.[645] Ähnlich zufrieden äußerte sich Außenminister Abel Matutes.[646] Cadenas selbst leugnete die ihm vorgeworfenen Tatbestände, als er nach seiner Auslieferung dem Richter vorgeführt wurde.[647] Cadenas, Anwältin versprach, Mexiko vor den Vereinten Nationen anzuzeigen, da in ein Land ausgeliefert wurde, wo die Gefahr der Folter bestand.[648] Des Weiteren erklärte sie, dass dem Angeklagten das Verbrechen und die Zugehörigkeit zur ETA nicht nachgewiesen wurden. In Spanien wurde Cadenas jedoch 2001 durch die *Audiencia Nacional* zu 36 Jahren Haft wegen versuchten Mordes verurteilt.[649] Im Juli 2018 wurde er aus dem Gefängnis in Murcia entlassen.

Die UnterstützerInnen der ExilantInnen sowohl in Spanien als auch in Mexiko versuchten auf verschiedene Weise die Ausweisungen und Auslieferungen zu stoppen. Laut eines ehemaligen Abgeordneten von HB habe sich zwischen 1996 und 2000 die Zahl der Kontakte und AnsprechpartnerInnen in Mexiko erhöht und die Rezeption seiner Arbeit verbessert.[650] Er habe sowohl mit den damaligen Präsidenten der PRI und der PRD gesprochen. Mit López Obrador-zu dem Zeitpunkt an der Spitze der PRD-habe er sich gut verstanden. Die PRD äußerte sich vereinzelt kritisch zu den Ausweisungen, die als nicht gesetzeskonform

644 Vgl. Anabitarte, Ana (2000): „Fue entregado el vasco Óscar Cadenas a España“. In: *El Universal,* 19.02.2000; und Rodríguez, Ruth; Ruiz, José Luis; Hidalgo, Claudia (2000): „Transladan a España a Óscar Cadenas“. In: *El Universal*, 18.02.2000.

645 Vgl. Anabitarte, Ana (2000): „Fue entregado el vasco Óscar Cadenas a España“. In: *El Universal*, 19.02.2000.

646 Vgl. Rodríguez, Ruth; Ruiz, José Luis; Hidalgo, Claudia (2000): „Transladan a España a Óscar Cadenas“. In: El Universal, 18.02.2000.

647 Vgl. El Universal (2000): „Preso, el vasco extraditado“. In: *El Universal*, 20.02.2000.

648 Vgl. Rodríguez, Ruth; Ruiz, José Luis; Hidalgo, Claudia (2000): „Transladan a España a Óscar Cadenas“. In: *El Universal*, 18.02.2000.

649 Vgl. Europa Press (2018): „Queda en libertad el etarra Oskar Cadenas tras pasar 18 años en prisión“. In: *El Correo*, 08.07.2018. Online verfügbar unter https://www.elcorreo.com/politica/queda-libertad-etarra-20180708135326-nt.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

650 Vgl. Interview Nummer 73.

betrachtet wurden.[651] Die vermehrt auftretende Kritik an den Ausweisungen und Auslieferungen auch von prominenten PRD-Mitgliedern wie Cuahtémoc Cárdenas entwickelte sich zunehmend zum Thema der innenpolitischen Konfrontation zwischen der PRD und der Regierung.[652]

Einmal sei dem Interviewten zufolge sogar ein Treffen mit dem *Secretario de Gobernación* Labastida vereinbart gewesen, das er jedoch nicht habe wahrnehmen können, da er nicht nach Mexiko gereist sei. Mit dem Innensenator von Mexiko-Stadt habe es auch freundschaftliche und vertrauenvolle Beziehungen gegeben. Eine Anwältin der IA bestätigte ebenfalls Gespräche mit hohen RepräsentantInnen der Regierung und ParlamentarierInnen, die immer mit ihr gesprochen hätten, aber nie Erklärungen abgegeben hätten.[653] Der interviewte HB-Abgeordnete erklärte, dass er im *Centro Vasco* ebenfalls gesprochen habe, nachdem die anfängliche Ablehnung durch die PNV überwunden worden sei. Darüber hinaus habe er den Kontakt mit zivilgesellschaftlichen Gruppen gesucht, um die internationale Solidarität zu mobilisieren. Dabei sei es u.a. darum gegangen-so ein ehemaliger Anwalt der IA-dem Bild des „gefährlichen Terroristen“, der in Spanien Menschen umgebracht hat und seit 30 Jahren in Mexiko versteckt lebte, etwas entgegenzusetzen, indem sie die Lebensgeschichte der betreffenden Person dargestellt hätten.[654] Das habe die Wahrnehmung verändert, weil deutlich geworden sei, dass es ein Mensch wie jeder andere auch sei.

Einem anderen Abgeordneten von HB zufolge hätten die Komission für Menschenrechte des Kongresses, das *Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro* (CDHMAP) und einige Medien ihr Anliegen unterstützt, indem sie auf die Verletzung der Menschenrechte aufmerksam machten.[655] Insbesondere Rafael Álvarez des CDHMAP kritisierte öffentlich die mexikanische Regierung für die Ausweisungen und Auslieferung.[656] Er war es, der die Menschenrechtsorganisation in die Verteidigung der ExilantIn-

651 Vgl. Jiménez, Felipe (1997): „Uno de los etarras deportados de México era del comando que asesinó a un niño de dos años“. In: *ABC*, 14.11.1997, S.25.

652 Vgl. Otálora, Óscar B. de (2018): „Cuauthémoc Cárdenas: el político que se opuso a extraditar etarras desde México“. In: *El Correo*, 04.05.2018. Online verfügbar unter https://www.elcorreo.com/politica/cuauthemoc-cardenas-politico-20180504141446-nt.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

653 Vgl. Interview Nummer 69.

654 Vgl. Interview Nummer 30, Minute 54:36-55:57.

655 Vgl. Interview Nummer 69.

656 Vgl. Mejía (1997).

nen involvierte.[657] Gemeinsam mit der Anwältin Pilar Noriega nannte er die Übergabe von Personen durch die mexikanische Polizei an die spanische illegal, da dies höchstens durch einen Auslieferungsprozess geschehen könnte und eine Ausweisung keinen Freiheitsentzug und keine direkte Übergabe bedeutete.

Die UnterstützerInnen wandten sich schließlich an die *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* und die Vereinten Nationen, um Mexikos Ausweisungen als illegal anzuzeigen.[658] Einem ehemaligen Anwalt der IA zufolge hätten diese internationalen Beschwerden jedoch keinen Erfolg gezeigt, da die angerufenen Instanzen wenig Interesse an der Verfolgung gehabt hätten und das CDHMAP aufgrund von Personalwechseln seine Unterstützung beendet habe.[659]

Laut eines ehemaligen Exilanten hätten die verschiedenen Unterstützergruppen und Solidaritätsbekundungen zwar nur geringen Einfluss auf die politische Entscheidung gehabt, dafür aber mediale Aufmerksamkeit erzeugt.[660] Um wirklich Einfluss auf die Entscheidungen zu nehmen, sei der legale Weg über AnwältInnen oder aber die „diplomatische Arbeit" wichtig gewesen. Dafür seien der persönliche Kontakt und vertrauensvolle und loyale Beziehungen wichtig, jedoch ohne großen „Lärm" zu erzeugen.

Die diplomatische Arbeit von HB und den Unterstützergruppen lief jedoch nicht unbemerkt von Spanien ab. So erklärten verschiedene ehemalige Abgeordnete von HB und auch AnwältInnen der IA, dass sie bei ihren Reisen nach Mexiko stets von der mexikanischen und spanischen Polizei überwacht wurden.[661] Einer der Interviewten berichtete, dass spanische Gesandte immer nach ihnen ihre Kontaktpersonen aufgesucht hätten, um direkt die Information zu kontrastieren und sie als Personen zu delegitimieren, indem sie als Teil der ETA dargestellt oder mit kriminellen Aktivitäten in Verbindung gebracht worden seien.[662] Im Januar 2000 kam es in dem Zusammenhang zu Verhaftungen, als die bei-

657 Vgl. Campa, Homero (2000); und Noriega García, Pilar (2000): „De Pilar Noriega". In: *Proceso*, 31.01.2000 (1213-43).

658 Vgl. Martínez, Sanjuana (2000): „Ante la ONU, acusación en ciernes contra el gobierno mexicano". In: *Proceso*, 24.01.2000 (1212).

659 Vgl. Interview Nummer 30, Minute 20:38-24:21.

660 Vgl. Interview Nummer 25.

661 Vgl. Interview nummer 69; und Interview Nummer 71; und Interview Nummer 73.

662 Vgl. Interview Nummer 69.

den Abgesandten von HB Mikel Korta und Iñigo Elkoro nach ihrer Rückkehr aus Mexiko in Madrid am Flughafen verhaftet wurden.[663] Ihnen wurde vorgeworfen, Teil von *Xaki* zu sein. Laut Anklage der *Audiencia Nacional* wurde die 1996 gegründete europäische Assoziation *Xaki* als ETAS Apparat für die internationalen Beziehungen bezeichnet, deren Ziel die Unterstützung, das Verstecken und die Kontrolle der ETA-Mitglieder im Ausland sowie das Ermöglichen einer Rückkehr nach Frankreich war.[664] Ihnen wurde des Weiteren vorgeworfen, illegale Pässe für die ExilantInnen bereitzustellen sowie den Auslieferungsgesuchen der spanischen Regierung im Ausland entgegenzuarbeiten, indem die spanische Justiz delegitimiert wurde. Einem ehemaligen Abgeordneten von HB zufolge sei die Anklage ungerechtfertigt und ohne Beweise gewesen, da nie spezifiziert worden sei, an wen welche Pässe bzw. wieviel Geld gegeben worden seien.[665] *Xakis* Aktivität wurde im März 2001 von der *Audiencia Nacional* per Dekret untersagt.[666] Mikel Korta wurde zunächst zu zwölf Jahren Haft verurteilt. Später wurde die Strafe vom *Tribunal Supremo* auf sieben Jahre und sechs Monate reduziert.[667] Iñigo Elkoro wurde aufgrund von Krankheit schließlich vom Prozess ausgeschlossen.[668]

---

663 Vgl. Rodríguez, Jorge A. (2000): „ETA envió dos emisarios a México para frenar las expulsiones y sondear a etarras históricos". In: *El País*, 31.01.2000. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/2000/01/31/espana/949273219_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2015; und Vargas, Rosa Elvira; Tejeda, Armando G. (2000): „Policías españoles vigilaban a presuntos etarras en México". In: *Jornada UNAM*, 31.01.2000. Online verfügbar unter http://www.jornada.unam.mx/2000/02/01/pol1.html, zuletzt geprüft am 13.06.2019.

664 Vgl. Lázaro, Julio M. (2000): „Xaki oculta a huidos y controla a deportados de ETA, según Garzón". In: *El País*, 03.02.2000. Online verfügbar unter https://elpais.com/diario/2000/02/03/espana/ 949532415_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

665 Vgl. Interview Nummer 73.

666 Vgl. Las Noticias México (2013): „Sumario KAS EKIN XAKI EGIN (18/98, Entorno ETA)". In: *Las Noticias México*, 27.11.2013. Online verfügbar unter http://lasnoticiasmexico.com/42483.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

667 Vgl. Tribunal Supremo, *Segunda Sentencia vom 22.05.2009*, Aktenzeichen 480/2009. Online verfügbar unter: https://www.vilaweb.cat/media/attach/vwedts/docs/sentenciaTS1898.pdf, zuletzt geprüft am 11.06.2019, S.920.

668 Vgl. Yoldi, José (2006): „El macrojuicio contra el entorno de ETA vuelve a ser aplazado". In: *El País*, 18.02.2006. Online verfügbar unter https://elpais.com/diario/2006/02/18/espana/1140217204_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019

3.3.2. *Wiederherstellung der Kongruenz zwischen formalem und informellem mexikanischen* win set *(Mex I)*

Mexikos *win set* wirkt auf den ersten Blick aufgrund der Vielzahl von Akteuren, die sich zu dem Thema äußern, wie ein offenes *win set*. Allerdings trügt dieser Eindruck. Die Entscheidung zur Unterstützung der Linie der spanischen Regierung und der Fortführung der Polizeikooperation und der Ausweisungen wird durch einige wenige Regierungsakteure getroffen. Zedillo restruktiert das mexikanische *win set* dahingehend, dass die SRE als wichtigster Vetospieler bei den Auslieferungen entmachtet wird.

Die mediale Aufmerksamkeit sowie die Kritik von nationalen und nicht nationalen Akteuren können an dieser Entscheidung nichts verändern. Die öffentliche Debatte darum hat somit wenig Einfluss auf die Entscheidung, sondern dient eher der Positionierung im politischen Spektrum bzw. innenpolitischen Machtkämpfen. So ist die Kritik der PRD an den Ausweisungen in Anbetracht der Verschiebungen im politischen Kräftverhältnis im Kongress und in Mexiko-Stadt ein Punkt mehr, um die PRI und den Präsidenten zu kritisieren, bzw. sich selbst als „linke" Partei zu etablieren. Dabei fällt der von den UnterstützerInnen der ExilantInnen gewählte Diskurs der Verteidigung der Menschenrechte in Mexikos linken politischen Gruppierungen auf fruchtbaren Boden bzw. kann als Teil eines Diskurses verstanden werden, der national die politische Öffnung einfordert. An der eigentlichen Ausweisungpraxis ändert diese Kritik jedoch nichts.

Auch wenn sich der Erfolg der Framingkampagnen der involvierten Akteure im Rahmen dieser Arbeit nicht qualitativ oder quantitativ messen lässt, zeigt sich im mexikanischen *win set* Mex I deutlich die Reichweite in die öffentliche Debatte und die Involvierung mexikanischer Akteure in beide Perspektiven. So werden die *Frames* beider Seiten in den Interviews und den konsultierten Medien abgebildet. Dabei offenbart sich, dass erstmals mexikanische Akteure die transnationale Allianz zu spanischen Akteuren suchen, wie das Beispiel der Übergabe von Geheimdienstdokumenten an den PP-Abgeordneten oder die Einladung der AVT nach Mexiko bezeugen. Grund hierfür ist weniger die ETA selbst, sondern die innenpolitische Unsicherheit und die dadurch aufkommende Angst vor einer möglichen Verstrickung der ETA in die me-

xikanische Kriminalität. An diesem Beispiel zeigt sich eindrücklich, wie die Geheimdienstinformationen, die ursprünglich an *ABC* und *Proceso* weitergegeben wurden, die Medienaufmerksamkeit erzeugen. Diese wird dann aufgrund der transnationalen Rezeption zu einem trasnationalen öffentlichen Thema, wodurch wiederum zivilgesellschaftliche Akteure beider Länder mobilisiert werden und letztlich transnationale Allianzen zu bilden versuchen, um die Arbeit der Regierungen zu beeinflussen. Hierbei fällt auf, dass die AVT wie auch die spanische Diplomatie auf visuelles Framing setzen, um ETAs Bild in Mexiko zu verändern. Die Aussage des Interviewten, dass die Personen oft nicht glauben konnten, was sie sahen, wenn ihnen Bildern von Anschlägen gezeigt wurden, verdeutlicht, welchen starken Effekt visuelles Framing im Zusammenhang mit der ETA hervorrief. Ähnlich wie HB gelingt es der AVT über *targeting Cross-level*-Kontakte zu den mexikanischen Autoritäten herzustellen. HBs Paradiplomatie wird ebenfalls weitergeführt und ein breites Spektrum an staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren empfängt sie. In ihrem Gegenframe verteidigen sie nach wie vor nicht die Delikte, sondern betonen die rechtlich unsichere Situation, welche die ExilantInnen bei Ausweisungen und Auslieferungen nach Spanien erwartet. Darüber hinaus versuchen sie, die individuelle Lebensgeschichte des/der ExilantInals Gegenentwurf zum Bild des „Terroristen“ darzustellen.

Neu ist an dieser Stelle, dass die spanische Regierung die transnationale Paradiplomatie nicht nur stört, indem sie die Informationen durch eigenes *targeting* kontrastiert, sondern letztlich mit legalen Mitteln zu stoppen versucht, indem die Abgesandten von HB verhaftet und verurteilt werden. Dies hat den doppelten Effekt, dass ihre paradiplomatische Arbeit teilweise unterbunden und gleichzeitig kriminalisiert wird, wodurch die Legitimität HBs und der UnterstützerInnen der ExilantInnen infragegestellt wird. Hier zeigen sich Parallelen zur zweiten Verhandlungsphase, als Spanien den Empfang der HB-Delegation durch López Portillo verhindern wollte (Vgl. IV-2.2.). Der Aufbau einer *Cross-level*-Allianz zur Verhinderung der Ausweisungen gelingt den UnterstützerInnen der ExilantInnen somit nicht. Aufgrund der begrenzten Möglichkeiten, auf den Entscheidungsprozess in Mexiko Einfluss zu nehmen, versuchen sie die bilaterale Dynamik aufzubrechen. Durch den Rückgriff auf supranationale Instanzen wollen sie Mexikos Politik international anprangern und Mexiko somit unter Druck setzen. Durch diese Strategie

wird deutlich, dass sie sowohl im spanischen als auch im mexikanischen *win set* keine entscheidungsrelevanten Koalitionen für ihr Anliegen bilden können. Trotz allem zeigt sich die mexikanische Regierung an dieser Stelle empfänglich für die von HB oftmals angebotene Rolle als Unterstützer im Friedensprozess, indem sie ein Treffen zwischen ETA und Ardanza in Mexiko ermöglicht.

Im Rahmen der konkurrierenden *Frames* werden einige ExilantInnen selbst zum Teil der öffentlichen Debatte, indem sie sich an die Medien wenden. Sie brechen damit erstmals mit dem ursprünglichen Abkommen der Diskretion, das die Bedingung für die Aufnahme in Mexiko war. Waren sie bis zu dem Zeitpunkt lediglich Verhandlungsobjekt, findet hier der vereinzelte Versuch statt, sich selbst als Subjekt am Aushandlungsprozess zu beteiligen. Der Versuch, die Rückkehr selbst zu gestalten, indem bei der Botschaft oder der *Audiencia Nacional* der Verfahrensstand überprüft wird, ist ein weiteres Beispiel dieses Versuches, sich selbst als Subjekt zu konstituieren und nicht länger auf ein verhandeltes Ende der ETA zu warten. Sowohl die von der spanischen Regierung als auch der IA bzw. HB initiierten Rückkehrversuche und einer Auflösung des Exils sprechen ihnen diese Subjekthaftigkeit ab, da die ExilantInnen jeweils als Teil der eigenen politischen Strategie fungieren (sollen). Nach wie vor wird hierbei die Dichotomie zwischen den Konfliktparteien aufrechterhalten. Allerdings ist diese nicht mehr so stark, wie zu Yoyes Rückkehr, wo eine individuelle Lösung jenseits des Bekennens zu einer der beiden Seiten unmöglich schien (Vgl. IV-5.3.). Auch wenn der Diskurs des „arrepentido" nach wie vor viele von der Rückkehr abhält, schafft er es nicht mehr, die gleiche Kohäsion wie noch in den 1980ern zu erzielen.

Trotz dieser Ausweitung des Themas im öffentlichen Raum hat das mexikanische *win set* eine Verengung erfahren, welche letztlich wieder zu einer Kongruenz des informellen und formalen *win set* führt. Grund dafür sind zum einen Zedillos *acceptability set* und seine eigenen politischen Präferenzen. Die bestehenden ökonomischen Probleme und Abhängigkeiten bedeuten für ihn nach wie vor, die strategische Allianz zu Spanien und der EU ausbauen zu wollen. Es besteht hierbei ein klarer *temporal linkage* zum Abschluss der Verhandlungen mit der EU und dem Anstieg der spanischen Direktinvestitionen (Vgl. V-3.2.). Des Weiteren zeigt sich bei Zedillo eine persönliche Präferenz für Spanien. Wie schon López Portillo begründet für ihn seine Abstammung ein besonderes Band zu

Spanien. Er reiht sich somit in den Diskurs der *Hispanidad* ein, der hier ebenfalls als Bindeglied für die mexikanisch-spanischen Beziehungen konstruiert wird. Seine Ablehnung gilt nicht nur der ETA, sondern jeglichen regionalen Autonomiebestrebungen jenseits des bestehenden spanischen Staates. Hierbei wird deutlich, dass sich der innenpolitische Bruch zwischen PP und PNV auch außenpolitisch manifestiert. Während die PNV unter González weitestgehend die außenpolitische Strategie der PSOE mittrug und sich distanziert zu den Ausweisungen verhielt, äußert sie nun erstmals Kritik an der Strategie der spanischen Regierung und auch an der Komplizenschaft der mexikanischen Regierung. Die PNV kritisiert Mexiko dadurch erstmals öffentlich. Zedillo gibt an dieser Stelle klar der spanischen Linie Vorrang. Dies bedeutet für die PNV einen außenpolitischen Machtverlust bzw. das Scheitern der *Double-edged*-Strategie, um außenpolitisch Unterstützung für ihr innenpolitisches Projekt zu bekommen. Auffällig an Zedillos Äußerung zur Glaubwürdigkeit einer „Bande von Mördern" ist, dass es die fortschreitende Tabuisierung von ETA und dem ewigen Terroristen wiederspiegelt (Vgl. V-3.2.). Indem er ihnen Glaubwürdigkeit abspricht, delegitimiert er sie grundsätzlich als möglichen Dialogpartner. Auch hierbei zeigt sich eindeutig Zedillos Präferenz für den spanischen *Frame*. Die Darstellung der Ausweisungen als rein „administrative" Angelegenheit durch das INM, die SeGob und Zedillo kann als strategische/manipulative Kommunikation gewertet werden. Nach wie vor versucht die mexikanische Regierung, das informelle Abkommen mit Spanien zu verschleiern. Diese Strategie ist jedoch wenig erfolgreich. Nach anfänglichem Leugnen der Arbeit der spanischen Polizei in Mexiko erklärt selbst die spanische Regierung ihre Begeisterung über die Polizeikooperation zwischen beiden Ländern. Bei dieser Kooperation wird deutlich, dass sie sowohl die strafrechtliche Verfolgung wie im Falle Cadenas als auch die Auflösung des Exils wie in der beschriebenen Ausweisung zum Ziel hat. Cadenas Fall ist in vielerlei Hinsicht ein prägnantes Beispiel für die Formalisierung des Politikwechsels. Obwohl sein Fall offiziell noch nach dem alten Vertrag von 1978 bearbeitet wird, zeigen sich deutliche Unterschiede zum Auslieferungsprozess von Esteban Murillo von 1991 (Vgl. V-1.2.). Esteban wurde Mord vorgeworfen, der letztlich als politisches Delikt eingestuft wurde. In Cadenas Fall hingegen wird dem Delikt des versuchten Mordes jegliche politische Komponente abgesprochen. Es wird auch nicht als Terroris-

mus bezeichnet, sondern als gewöhnliches Verbrechen gewertet, was eine komplette Entpolitisierung der ETA bedeutet. Konnten Murillos AnwältInnen noch glaubhaft machen, dass im Falle einer Auslieferung die Wahrung der Menschenrechte nicht garantiert sei, widerspricht der zuständige Richter in Cadenas Fall den AnwältInnen in diesem Punkt. An dieser Stelle zeigt sich, dass weniger die formale Änderung des Vertrages als die veränderte Wahrnehmung der ETA entscheidend für die Formalisierung des Politikwechsels ist.

3.4. Die Institutionalisierung der zwischenstaatlichen Kooperation

Die kontinuierliche Ausweitung des mexikanischen *win set* mündet in einer transnationalen Allianz, die öffentlich und international von Aznar und Zedillo verkündet wird. Am Ende von Zedillos Amtszeit verhalten sich somit das spanische und mexikanische *win set* wieder kongruent zueinander. Schließlich institutionalisiert Zedillo diese Außenpolitik, indem er sie zur Staatspolitik ernennt. Somit bedeutet der in Mexiko anstehende Regierungswechsel keine Neuverhandlung der Allianz mehr, sondern eine Fortführung der schon formalisierten Kooperation.

3.4.1. *Aznars und Zedillos Allianz gegen den Terrorismus*

Im Januar 2000 befand sich Zedillo erneut auf Staatsbesuch in Madrid. Bei einer gemeinsamen Pressekonferenz mit Aznar erklärten beide, dass sich die bilateralen Beziehungen zwischen Mexiko und Spanien auf ihrem Höhepunkt befänden.[669] Aznar dankte Zedillo in erster Linie für die Kooperation im Kampf gegen den Terrorismus:

> „Quiero poner un significado muy especial y un punto de gratitud específico y singular en lo que es la cooperación del Gobierno mexicano y la cooperación del Presidente Zedillo en la lucha antiterrorista. Quiero decir que el Gobierno de España, los españoles y el Presidente del Gobierno de España no olvidaremos la actitud, el compromiso, las decisiones y la solidaridad que el Gobierno

669 Vgl. Aznar; Zedillo (2000).

mexicano nos ha manifestado permanentemente y nos ha manifestado muy recientemente. Por lo tanto, ese testimonio de solidaridad nosotros lo agradecemos infinitamente y quiero comenzar esta conferencia de prensa diciéndolo. Agradezco de un modo muy especial todo aquello que es una cooperación, que yo en este momento tengo que decir que es impecable, del Gobierno mexicano con el Gobierno de España en cualquiera de los aspectos que se refieren a la lucha contraterrorista.“[670]

Nachdem er seine Dankbarkeit für die Anti-Terror-Kooperation ausgedrückt hatte, strich er die besondere Bedeutung des Vertrages zwischen der EU und Mexiko heraus-der erste seiner Art zwischen der EU und einem spanischsprachigen Land. Zedillo zeigte sich in gleicher Weise äußerst zufrieden über den Abschluss der Verhandlungen mit der EU. Als Zedillo nach den Ausweisungen gefragt wurde, erklärte er, dass es sich lediglich um Personen handelte, die illegal in Mexiko waren und gegen das Einwanderungsgesetz verstießen. Eventuelle Verfahren wegen Terrorismus müsste die spanische Justiz klären. Darüber hinaus wies er jedoch auf Mexikos Bereitschaft hin, die Kooperation fortzuführen und auszubauen, da er es als moralische Pflicht verstand:

„Por supuesto, tenemos el más firme e indeclinable compromiso que existe, no solamente jurídico, sino también el más firme compromiso moral para seguir cooperando con el Gobierno español en su lucha contra el terrorismo. El terrorismo, que tristemente ha ocurrido aquí en España, es un crimen contra España, pero también es un crimen contra toda la humanidad y por lo mismo es también un crimen contra los mexicanos. Así que, dentro del marco jurídico que nos rige, el Gobierno mexicano no escatimará ninguna decisión, ninguna acción, para cooperar e, incluso, intensificar la cooperación con el Gobierno español en su lucha contra el terrorismo. Es lo jurídicamente justo, es lo moralmente justo, que tenemos que hacer los mexicanos.“[671]

Terrorismus definierte er an dieser Stelle nicht allein als nationale Angelegenheit Spaniens, sondern als Verbrechen gegen die Menschheit und demnach auch gegen Mexiko. In seinen weiteren Ausführungen negierte

670 In: ebenda.
671 In: ebenda.

er eine Aktivität der ETA in Mexiko bzw. eine Rückkehr von Personen zur Militanz und betonte, dass Mexiko durchaus zwischen der geschätzten baskischen Gemeinde in Mexiko und den in Strafverfahren verwickelten Personen differenzierte. Als er nach dem bevorstehenden Regierungswechsel und den Veränderungen in der Außenpolitik befragt wurde, erklärte Zedillo seine Politik zur Staatspolitik, die nach Ende seiner Amtszeit fortgeführt werden würde:

> „El marco normativo de la cooperación española-mexicana en materia de terrorismo forma parte de nuestra política exterior, es un capítulo de nuestra política exterior y yo me precio de que no de ahora, sino de muchos años, la política exterior mexicana ha sido una política de Estado. En ese sentido, a mí me parece que este marco normativo, que además tiene un enorme sustento moral por el tema al que está referido, que es la lucha contra el terrorismo, tendrá vigencia en nuestro país, con independencia de coyunturas políticas particulares. No tengo ninguna duda en ese sentido."[672]

Dieser Staatspolitik standen Zedillo zufolge drei Mechanismen zur Verfügung: die Ausweisung nach dem *Ley de Población*, die Auslieferung sowie im Ausnahmefall die Anwendung des Artikels 33 der Verfassung[673]. Aznar zeigte sich in einem Interview mit *El Universal* einen Tag später hoch erfreut über die beispielhafte Kooperation Mexikos.[674] Er lobte Zedillos Mandat über alle Maßen, das ein Vorher und ein Nachher markiert habe. Er strich heraus, dass Mexiko ein moderner Rechtsstaat sei, dessen Entwicklung maßgeblich von Zedillo beeinflusst worden sei. Gleichzeitig leugnete er jegliche Verknüpfung zwischen Spaniens Unterstützung bei den EU-Verhandlungen und Mexikos Kooperation im Kampf gegen ETA. Die Opposition in Mexiko sah dies anders: Kritik an diesem „Austausch" kam wiederum von verschiedenen Mitgliedern der PRD, da sie Zedillo den

672 In: ebenda.

673 Artikel 33 der Verfassung erlaubt die Ausweisung von AusländerInnen, die sich in die internen politischen Angelegenheiten Mexikos einmischen. Vgl. de Dienheim Barriguete, Cuauhtémoc Manuel (2013): „Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país". In: Instituto de Investigaciones Jurídicas (Hrsg.): *Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México D.F., 1634-1659. Online verfügbar unter https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3568/17.pdf, zuletzt geprüft am 21.05.2019, S.1635.

674 Vgl. Anabitarte, Ana (2000): „Depende de los mexicanos la alternancia en el poder: Aznar". In: *El Universal*, 01.02.2000. Online verfügbar unter http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/13870.html, zuletzt geprüft am 27.02.2019.

Bruch der traditionellen mexikanischen Außenpolitik und Legalität vorwarfen, indem er sich zum „instrumento represivo" Spaniens machen ließe.[675] Ungeachtet dessen wiederholte Zedillo nochmals öffentlich seine unbedingte Bereitschaft zur Anti-Terror-Kooperation beim Besuch der Königin Sofia im November 2000, verurteilte die jüngsten Anschläge der ETA und dankte dort gleichzeitig noch einmal für Spaniens Unterstützung innerhalb der EU.[676] Kurz darauf bei der *Cumbre Iberoamericana* in Panama im November 2000 bekundeten Aznar und Zedillo nochmals ihre Allianz gegen den Terrorismus.[677] Dort brachte Spanien mit Unterstützung von Mexiko den Vorschlag ein, explizit den Terrorismus der ETA zu verurteilen. Alle TeilnehmerInnen unterzeichneten, nur Kuba weigerte sich, weil keine Erklärung gegen Staatsterrorismus unterzeichnet wurde.[678] Aznar dankte daraufhin in einer Pressekonferenz erneut überschwänglich dem mexikanischen Präsidenten für seine Unterstützung.[679] In ähnlicher Weise äußerte sich Mayor Oreja über die jahrelange Kooperation.[680]

Die von Zedillo versprochene Fortführung der Kooperation gegen ETA wurde von dem neuen mexikanischen Präsidenten Vicente Fox Quesada und seinem Außenminister Jorge Castañeda wiederholt.[681] Einem ehemaligen Regierungsbeamten der SeGob zufolge habe es kein anderes Abkommen gegeben als das zu kooperieren.[682] Dies habe eine konstante, permanente, flüssige und sehr nahe Beziehung bedeutet, bei der es tägli-

675 Vgl. La Jornada (2000): „Zedillo, instrumento represivo de Madrid: PRD". In: *La Jornada*, 02.02.2000. Online verfügbar unter http://www.jornada.unam.mx/2000/02/02/ernesto.html, zuletzt geprüft am 13.06.2019.

676 Vgl. Arvizu, Juan; Palacios, Cynthia; Guillén, Guillermina; Pérez Lima, Guadalupe (2000): „Destaca la reina Sofía la labor de EZ". In: *El Universal*, 04.11.2000.

677 Vgl. Arenal (2011), S.391.

678 Vgl. Egurbide, Peru; Aznarez, Juan Jesús (2000): „La cumbre de Panamá condena a ETA Castro queda totalmente aislado al negarse a poner su firma en la declaración final. La X Cumbre Iberoamericana concluye con una declaración de condena del terrorismo etarra". In: *El País*, 19.11.2000, zuletzt geprüft am 12.06.2016.

679 Aznar (2000): *Conferencia de prensa del presidente del gobierno, José María Aznar, durante la cumbre*. Panamá, 18.11.2000. Online verfügbar unter: https://jmaznar.es/file_upload/discursos/pdfs/01065A1065.pdf, zuletzt geprüft am 11.06.2019.

680 Vgl. Anabitarte, Ana (2000): „Respalda México lucha contra el terrorismo". In: *El Universal*, 26.12.2000.

681 Vgl. El País (2000): „Fox asegura que México va a colaborar ‚con entusiasmo y vigor' en la lucha contra ETA". In: *El País*, 04.10.2000. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/2000/10/04/espana/970610404_850215.html, zuletzt geprüft am 11.06.2019; und *El Universal* (2000): „Se reanudará el diálogo con zapatistas: Castañeda". In: *El Universal*, 24.12.2000.

682 Vgl. Aussage eines ehemaligen Regierungsbeamten der SeGob unter Fox in einem Interview mit der Autorin am 01.12.2015, Interview Nummer 97, Minute 06:13-06:17.

chen Informationsaustausch zwischen den Sicherheitsdiensten gegeben habe.[683] Dabei sei es kein zentrales Thema für den *Secretario de Gobernación* gewesen, sondern eher ein Thema der polizeilichen Kooperation.[684] Dem *Secretario de Gobernación* seien zwar Berichte vorgelegt worden, er habe jedoch nichts entschieden oder Anweisungen gegeben, sondern es habe sich um institutionalisierte Prozesse gehandelt. Die Essenz der Beziehung sei trotz einzelner Personalwechsel die gleiche wie unter Zedillos Regierung gewesen.[685] Es habe keinen Politikwechsel der Institutionen gegeben, da die Politik schon vorgezeichnet gewesen sei.[686] Wie der Interviewte erklärte, habe es keine Verhandlungen dazu gegeben:

> „Digamos en estos 5 años, lo que te puedo decir es que no hubo un proceso de negociación así. O no a nivel digamos del secretario. Pero tampoco digamos a nivel del país. Quizá digamos en una relación de día a día pudo haber habido cierto tipo de diálogo más que de negociación y con carácter más bien permanente institucional, este, pero de ninguna manera digamos, que yo recuerdo, hubo así un acuerdo decir ‚se van éstos, se quedan éstos, a éstos no los tocamos, a éstos los vamos a proteger o a éste bajo algún tipo'. No. Eso no hubo. O no hubo con nosotros. Simplemente había digamos peticiones de nombres concretos que habían hecho conductas criminales y delincuenciales en sus países, muchos de ellos ya con procedimientos no solamente abiertos sino concluidos. Este, y que su estancia legal en México tenía digamos problemas desde el punto de vista que habían entrado de manera ilegal. Y entonces que era en unos casos relativamente sencillo el proceso de expulsión o de repatriación o de cualquier modalidad. Y en otros casos era mas complejos. Y hubo de varios casos. Imposible. Yo recuerdo hubo amparos y procedimiento en México etc."[687]

Dementsprechend hätten die mexikanischen Autoriäten die Petitionen der spanischen Regierung bezüglich der „kriminellen SpanierInnen" bearbeitet, weil Spanien ein „befreundetes Land" mit gemeinsamer Geschichte und Kultur gewesen sei und aufgrund der Investitionen in Mexiko besondere Aufmerksamkeit erhalten habe.[688] Darüber hinaus sei

683 Vgl. ebenda, Minute 00:40-03:05.
684 Vgl. ebenda, Minute 37:02-37:50.
685 Vgl. ebenda, Minute 04:40-05:07.
686 Vgl. ebenda, Minute 11:54-12:54.
687 In: ebenda, Minute 39:45-41:23.
688 Vgl. ebenda, Minute 07:29-07:30; 19:26-19:28; 23:13-23:45; 25:05-25:43.

Mexiko schon zu dem Zeitpunkt ein Land gewesen, das dazu beigetragen habe, den Terrorismus in der Welt auszumerzen.[689] Ein Abkommen unter López Portillos Amtszeit sei ihm nicht bekannt gewesen und aufgrund der zeitlichen Distanz eine Kenntnis darüber auch nicht notwendig gewesen.[690] Dem Interviewten erschien es jedoch unerklärlich, warum López Portillo hätte erlauben sollen, dass Mexiko ein „paraíso para recibir a gentes que habían hecho daño en España“[691] wurde. Aufgrund der politischen Entwicklung in Mexiko zwischen den 1970er Jahren und der Regierung Fox sei eine derartige Politik nicht mehr möglich gewesen:

> „Lo que pasa es que mira, en la medida que el proceso democrático del país avanzó, entonces el estado de derecho empezó a emperar en este tipo de cosas. Y además como otro elemento, elemento de transparencia. O sea, en los años 70s era relativamente fácil hacer cosas que no se publicaban, porque no se conocían y que no tenían digamos a principios de carácter jurídico. Y no había leyes de transparencia. No había muchas veces ni siquiera los tratados internacionales que hoy tenemos. Y ya no digamos todos principios de derechos humanos que hoy rigen, que antes no regían. Entonces, los países pues hoy actúan digamos con un marco dfierente al que actuaban anteriormente, y más en México. Cuando no vivíamos en un sistema democrático, cuando todo era pues a criterio. Este, era arbitrario. Este, podria cambiar una política de otra en un día. Este, pues todo esto digamos, ya cuando nosotros entramos en el gobierno, aunque no teníamos todo el aparato institucional, empezamos a construir. Pues yo no veo como hubiésemos en esa época hecho un acuerdo de establecer un paraíso a gente que debía cosas de justicia o simplemente actuar a conveniencia de otro país, en nuestra contra. O sea, no no no no no no lo hubiera yo entendido, no.“[692]

Eine Fortführung dieser Politik war somit die logische Konsequenz. Laut eines ehemaligen spanischen Polizisten des Antiterrorkampfes dauert sie bis heute an, da das Vertrauen und die Zuneigung zwischen den Regierungen fortbeständen.[693] Die letzten Ausweisungen[694] aus Mexiko

---

689 Vgl. ebenda, Minute 34:04-34:26.
690 Vgl. ebenda, Minute 17:08-17:16.
691 In: ebenda, Minute 18:03-18:07.
692 In: ebenda, Minute 42:07-43:59.
693 Vgl. Interview Nummer 63.
694 Im Rahmen des hier gewählten Untersuchungszeitraumes kann auf die nach 2000 durchgeführten Ausweisungen und Auslieferungen nicht näher eingegangen werden.

geschahen 2014.[695] Ein Jahr später fand der letzte Auslieferungsprozess statt, der mit einer Ablehnung endete, da das Delikt schon verjährt gewesen war.[696] Wie verschiedene Exilanten berichteten, gäbe es heutzutage in Mexiko nur noch wenige ehemalige ETA-Mitglieder.[697] Viele seien zurückgekehrt oder könnten mittlerweile legal zurückkehren. Andere blieben, da sie ihr Leben und ihre wirtschaftliche Grundlage in Mexiko aufgebaut hätten.[698]

3.4.2. *Die Institutionalisierung des Abkommens im mexikanischen* win set

Die kontinuierliche Ausweitung des mexikanischen *win set* unter Zedillos Amtszeit hat nicht nur die Kongruenz zum spanischen *win set* wiederhergestellt, sondern die jahrelange informelle Kooperation immer weiter formalisiert. Diese ist zum Ende von Zedillos Amtszeit derart institutionalisiert, dass selbst bei einem Regierungswechsel nicht mehr über die Kooperation verhandelt werden muss, sondern sie in gleicher Weise von der neuen mexikanischen Regierung fortgeführt wird. Hierbei werden die spanischen Petitionen je nach migratorischer Natur der betreffenden Person entweder über Ausweisungen oder Auslieferungen bearbeitet. Die ursprünglich getroffene Vereinbarung, das „alte Exil" in Ruhe zu lassen, wird mit der neuen Regierung in diesem Sinne nicht mehr fortgeführt. Stattdessen handelt es sich um einen institutionalisierten Prozess der Bearbeitung der spanischen Gesuche.

Eine etwaige Kritik an dieser transnationalen Allianz hat keinerlei Einfluss auf die Entscheidung der Regierung. Stattdessen bricht die mexikanische Regierung erstmals ihr Muster der Diskretion bzw. Verschleierung des informellen Kooperationsabkommens und positioniert sich ganz klar, indem sie sich gemeinsam mit der spanischen Regierung öffentlich und international zur transnationalen Allianz im Kampf ge-

---

695 Vgl. El Confidencial Digital (2014): „Un topo policial engañó a los dos etarras detenidos en México". In: *El Confidencial Digital*, 06.03.2014. Online verfügbar unter http://www.elconfidencialdigital.com/seguridad/policial-engano-etarras-detenidos-Mexico_0_2229377068. html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

696 Vgl. Agencias (2015): „México le niega la extradación [sic] a España del etarra Hilario Urbizu San Román". In: *Alerta Digital*, 13.09.2015. Online verfügbar unter http://www.alertadigital.com/2015/09/13/mexico-le-niega-la-extradacion-a-espana-del-etarra-hilario-urbizu-san-roman/, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

697 Vgl. Interview Nummer 25.

698 Vgl. Interview Nummer 29.

gen Terrorismus und ETA bekennt. Es wird hierbei öffentlich eine strikte Trennung zu Mexikos Asyltradition vorgenommen, was als klare Dekonstruktion des *Frames* der KritikerInnen von Zedillos Politik gewertet werden kann, die ETA immer wieder mit Mexikos vermeintlicher Asyltradition in Verbindung bringen. Zedillos Äußerung, mit der er Terrorismus als Verbrechen gegen die Menschheit bezeichnet, offenbart deutlich, dass er den spanischen *Frame* des Themas übernommen hat. Gleichzeitig erhebt er diesen Kampf gegen den Terrorismus zur moralischen Pflicht und zum außenpolitischen Projekt. Er reiht sich somit in den globalen Antiterrordiskurs ein, der auch von der folgenden Regierung ebenfalls aufgegriffen wird, die Mexiko als Teil des Kampfes zur Ausmerzung des Terrorismus in der Welt versteht. An dieser Stelle wird nochmals die Bedeutung von internationalen Möglichkeiten, Restriktionen und Allianzen als *win-set*-bestimmender Faktor deutlich. Es ist das Aufkommen des internationalen Anti-Terrorismus-Regimes (Vgl. II-3.), das hier als moralische Norm für Mexikos Politik diskursiv benutzt wird. Diese Politik wird hierbei als Notwendigkeit eines demokratischen Rechtsstaates dargestellt. Indem Zedillo diesen Diskurs benutzt, versucht er der innenpolitischen Restrukturierung mehr Legitimität zu verleihen. Es findet von der Nachfolgerregierung eine deutliche Distanzierung zur Regierung López Portillos und etwaigen Abkommen statt, dessen Zeit als intransparent, willkürlich und undemokratisch im Gegensatz zu Zedillos und Fox Regierung bezeichnet wird. An dieser Stelle wird deutlich, dass die Kooperation im Kampf gegen ETA nicht nur über *temporal* und *issue linkage* als *side-payment* bei den EU-Verhandlungen fungiert, sondern auch um Mexikos internationale Wahrnehmung als demokratischen Rechtsstaat zu festigen und dem innenpolitischen Projekt der politischen Öffnung Mexikos mehr Glaubwürdigkeit zu bescheren. Aznars lobende Worte für Zedillo und seine politischen Leistungen, die er öffentlich und in internationalen Foren äußert, kann als Strategie gewertet werden, Zedillos Popularität zu fördern. Zedillo wiederum kann die außenpolitischen Erfolge (Allianz mit Spanien und Abschluss des EU-Vertrages) als *Double-edged*-Strategie nutzen, um seine innenpolitische Popularität zu verbessern. Es wird somit deutlich, dass die mexikanische Regierung bei der Kooperation im Kampf gegen ETA nicht allein als passives, „repressives Instrument" Spaniens fungiert, sondern sie vielmehr das Thema für eigene außen- und innenpolitische Ziele ausnutzt.

4. Zwischenfazit

Ziel des vorangehenden Kapitels V war die empirische Darstellung und Analyse der Verhandlungen um das Exil der ETA in Mexiko in den Jahren 1990-2000. In diesem Zeitraum wurde der Kampf gegen ETA in Mexiko Teil der außenpolitischen Agenda Spaniens und führte zu kontroversen Verhandlungen, die letztlich in einen Politikwechsel in Mexiko mündeten. Wie im vorangegangenen Kapitel IV kann aufgrund der Datenlage und zeitlichen Differenz kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden. Dennoch war es mit Hilfe der gewählten Analysemethoden und dem theoretischen Rahmen von Putnams *Two-level-game*-Modell möglich, über die Darstellung der *win sets* Rückschlüsse auf die Verhandlungen, Präferenzen, Strategien und Entscheidungen zu ziehen. Daraus lassen sich folgende Ergebnisse ableiten:

4.1. ETAs Exil in Mexiko zwischen Politik- und Wahrnehmungswechsel

Die spanischen Regierungen unter Felipe González und José María Aznar nutzten während des hier gewählten Untersuchungszeitraumes die Außenpolitik bezüglich der ETA jeweils im Sinne der von Putnam beschriebenen *Double-edged*-Strategie zur nationalen Konfliktlösung. Dementsprechend gab es weder in Mexiko noch in Spanien einen abrupten Politikwechsel, sondern eine kontinuierliche Anpassung der Option des Exils an die jeweils vorherrschenden innenpolitischen Gegebenheiten und strategischen Präferenzen im nationalen Kampf gegen ETA. Dabei wurde die Option des Exils als Ausstiegs- und Verhandlungsmöglichkeit zunehmend infragegestellt und die strafrechtliche Verfolgung priorisiert bis hin zum Versuch der Auflösung des Exils durch Strafverfolgung oder straffreie Rückkehr. Über schrittweise Intensivierung der persönlichen Beziehungen und Allianzbildung zur mexikanischen Regierung und den staatlichen VertreterInnen gelang der spanischen Regierung eine kontinuierliche Ausweitung und Restrukturierung des mexikanischen *win set* für die transnationale Strafverfolgung der ETA. An dieser Stelle bestätigt sich die forschungsleitende Annahme, dass sich der Politikwechsel in Mexiko in Verknüpfung mit anderen Politikfeldern vollzog.

So erkannte die mexikanische Regierung die Wichtigkeit des Themas für Spanien und das sich daraus ergebende außenpolitische Potential für die eigene Agenda. Dementsprechend agierte Mexiko ebenfalls im Rahmen einer *Double-edged*-Strategie je nach den innenpolitischen Gegebenheiten und wirtschaftlichen Präferenzen, wobei die Kooperation gegen ETA als *side-payment* fungierte.

Für den beschriebenen Politikwechsel war nicht nur die formale Veränderung des Kooperationsrahmens bzw. die Etablierung von informellen Kooperationsmechanismen zentral, sondern vor allem der Wahrnehmungswechsel bezüglich der ETA innerhalb Mexikos. Anhand des empirischen Materials lässt sich die komplette Deideologisierung und Entpolitisierung der ETA im mexikanischen Diskurs nachvollziehen, die schließlich in der eindeutigen Übernahme des spanischen *Frames* mündet. So wandelte sich zwischen 1990 und 2000 das Bild des baskischen Freiheitskämpfers und Subjektes in den spanischen Kriminellen und Terroristen, der lediglich das Objekt der Antiterrorkooperation war. Dabei erfolgte schließlich diskursiv eine strikte Trennung von dem Asylbegriff, der immer wieder im Zusammenhang mit ETAs Exil von den UnterstützerInnen benutzt wurde. Parallel dazu fand sowohl in Spanien als in Mexiko eine Einreihung ETAs in den aufkommenden globalen Antiterrordiskurs statt, wobei ETA als Teil eines universellen Verbrechens gegen die Menschheit und trasnationales Problem definiert wurde. Indem Spanien und Mexiko gegen diese globale Bedrohung kämpften, konnten sich beide Staaten außenpolitisch als demokratische Rechtsstaaten positionieren und die innenpolitische Restrukturierung legitimieren. Diskursiv stützte sich die spanisch-mexikanische Allianz auf den Begriff der *Hispanidad*, der eine Einheit zwischen Spanien und Mexiko über die politischen Beziehungen hinaus konstruierte. Für den baskischen Nationalismus und ihre Paradiplomatie – sei es von HB oder der PNV – bedeutete dies einen kontinuierlichen Verlust von Unterstützung durch die mexikanische Regierung. Die fortschreitende Formalisierung dieses Politik- und Wahrnehmungswechsels ermöglichte letztlich eine Institutionalisierung des informellen Abkommens, das bei Regierungs- und Personalwechseln nicht mehr neu verhandelt werden musste.

4.2. Von der Empirie zur Theorie: Ergebnisse für das *two-level game* beim Politikwechsel

Der Fokus des Kapitels lag auf der Rekonstruktion und Analyse der *win sets* unter dem besonderen Gesichtspunkt des Politikwechsels. Im Folgenden wird näher auf die drei von Putnam beschriebenen Faktoren eingegangen, die das *win set* bestimmen. Zusätzlich werden die empirischen Ergebnisse für die in Kapitel IV neu definierten Faktoren betrachtet.

Die Präferenzen und Koalitionen der verschiedenen Akteure auf nationaler Ebene: Aufgrund der zunehmenden Formalisierung und öffentlichen Aufmerksamkeit öffneten sich die *win sets* sowohl in Spanien als auch in Mexiko für eine Vielzahl von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, welche die Außenpolitik nicht mehr als alleinige Domäne der Regierung betrachteten, sondern sich selbst als (außen)politisches Subjekt verstanden. Eine durchgehende Diskretion wie noch in den 1980er Jahren war nicht mehr möglich und auch von einzelnen Akteuren bewusst nicht mehr gewünscht. Dies schränkte die Autonomie der VerhandlungsführerInnen und EntscheidungsträgerInnen zunehmend ein, weshalb die Bildung von mehrheitsfähigen Koalitionen eine noch stärkere Bedeutung erlangte. Dies zeigte sich deutlich beim Politikwechsel. Indem der spanischen Regierung die Bildung einer mehrheitsfähigen nationalen Koalition für ihre außenpolitische Antiterrorlinie gelang, konnte sie diese mit Hilfe staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure außenpolitisch umsetzen. In Mexiko war diese Koalitionsbildung aufgrund der geringen Bedeutung des Themas und der unterschiedlichen Interessen und Präferenzen der einzelnen Akteure schwieriger. Dies bedeutete letztlich, dass keine mehrheitsfähige Koalition gegen einen Politikwechsel gebildet werden konnte. Allerdings war der partielle Widerstand von staatlichen VertreterInnen durchaus effektiv bei der Verhinderung oder Verzögerung der formalen Umsetzung des mündlichen Abkommens. War noch unter López Portillo die *COG collusion* mit Suárez innerhalb kürzester Zeit in Mexiko zu realisieren, dauerte es nun viele Jahre, bis die unter Salinas etablierte *COG collusion* formal umgesetzt wurde. Allerdings lag trotz dieser Autonomieeinschränkung die letzte Entscheidung nach wie vor beim jeweiligen Präsidenten.

In der empirischen Analyse wird wie im vorangegangenen Kapitel IV deutlich, dass die Strategien der nationalen bzw. staatlichen Akteure, die nicht die zwischenstaatlichen Verhandlungen führen, zentral für die Konstituierung des *win set* sind. So substituierte ETA nach wie vor fehlende nationale Koalitionen durch Gewalt. Erst als es gelang, einen Pakt mit der PNV und EA zu schließen, verzichtete ETA temporär auf Gewalt. Diese Koalition beeinflusste daraufhin maßgeblich die Präferenzen der spanischen Regierung und somit das spanische *win set*, in dem sich die Rückkehroption eröffnete.

Ein anderes Beispiel zeigte sich in Mexiko. Dort konnten staatliche VertreterInnen die Umsetzung des Abkommens blockieren, indem die Auslieferungsgesuche nicht bearbeitet wurden. In Spanien gelang es der Zeitung *ABC* über öffentliches *blaming* und *shaming* die mexikanische sowie spanische Regierung unter Druck zu setzen, ihre Politik bezüglich des Exils zu verändern. Neben der Koalitionsbildung erweisen sich für nationale Akteure das beschriebene Blockieren der Umsetzung des Abkommens sowie öffentliches *blaming* und *shaming* als die effektivsten Strategien zur Beeinflussung des *win set* und der Verhandlungen. Andere Strategien wie *Framing*, der Aufbau bzw. das Aktivieren von Netzwerken oder *targeting* wurden ebenfalls benutzt, waren jedoch weniger effektiv, da die spanische Regierung und Diplomatie in den Augen der mexikanischen Regierung über mehr Legitimität verfügte als beispielsweise die Paradiplomatie von HB. Letztlich zeigt sich, dass die nationalen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure vor allem dann zur Paradiplomatie greifen, wenn ihre Anliegen national nicht durchsetzbar sind und sie im Sinne einer *Double-edged*-Strategie international für ihre Ziele Unterstützung suchen.

Die nationalen Institutionen und Ratifizierungsmechanismen: Im Rahmen einer zunehmenden Formalisierung der Kooperation und des formalen Politikwechsels erlangten die Institutionen eine wichtige Bedeutung. Erstmals wurde so zum Beispiel die SRE in die Verhandlungen einbezogen. Sie etablierte sich als wichtiger Vetospieler beim Politikwechsel und erschwerte selbst nach der Formalisierung des Politikwechsels die Umsetzung. Die SeGob, welche in den 1980ern das zentrale Organ der Umsetzung des Exils darstellte, war zwar ursprünglich nicht an den Auslieferungsfällen beteiligt, wurde aber aufgrund innenpolitischer

Sicherheitsprobleme wieder zum zentralen Akteur im außenpolitischen Entscheidungsprozess. Indem sie die administrativen Ausweisungen vorschlug und umsetzte, entmachtete sie die SRE im Entscheidungsprozess. Darüber hinaus wurden die PGR, die RI und richterliche Instanzen Teil des Aushandlungsprozesses. Vor allem die juristische Interpretation der legalen Vorgaben der Auslieferungspraxis stattete die Justiz mit einer Vetofunktion aus. Dabei war wie im Falle der Auslieferung von Cadenas weniger der Auslieferungsvertrag als solcher ein *win-set*-verengendes Element als die Auslegung des Vertrages, die wiederum eng an die Wahrnehmung der ETA geknüpft war.

Im spanischen Fall spielte das Innenministerium ebenfalls eine wichtige Rolle, da es nicht nur national, sondern auch international die Verfolgung der ETA dominierte und mit Hilfe von Filtrationen an die Presse die Regierung unter Druck setzte, die eigene Agenda durchzusetzen. Ähnlich wie in Mexiko erschwerte der legale Weg der Verfolgung auch in Spanien die Umsetzung der Außenpolitik, da aufgrund fehlender Beweise oder unklarer Vorwürfe nicht immer eine Anklage möglich war. Es zeigte sich deutlich, dass die Involvierung zahlreicher staatlicher Akteure und Institutionen und dadurch die Ausweitung der Ratifizierungsmechanismen sowohl die Verhandlungen als auch die Umsetzung des Abkommens verlangsamte und erschwerte. Die Höhe des Formalisierungsgrades erschwerte somit den Politikwechsel. Dementsprechend bemühten sich die Politikwechselbefürworter um informelle Mechanismen, die Gegner beharrten jedoch auf die Formalität.

Die Strategien der VerhandlungsführerInnen auf internationaler Ebene: Die von Putnam beschriebenen Strategien lassen sich beim Politikwechsel ebenfalls empirisch nachweisen. Nach wie vor waren *targeting* und *reverberation* die beiden zentralen Strategien, um Verhandlungen zu initiieren und diplomatischen Druck auszuüben. Vor allem solange die *win sets* weitesgehend kongruent waren, war dies möglich. Bei Diskrepanzen und bei dem Versuch, das mexikanische *win set* zu restrukturieren, nutzte die spanische Diplomatie zusätzlich *Framing* und unter Aznar auch erstmals offenes *issue linkage* und die Drohung, Wirtschaftsabkommen scheitern zu lassen. Die in Kapitel IV neu beschriebenen Strategien des Aufbauens oder Aktivierens von transnationalen Netzwerken (*networking*) sowie der strategischen/manipulativen Kommunikation

können auch beim Politikwechsel festgestellt werden. So intensivierte die spanische Regierung im Laufe der Jahre die Beziehungen zu Mexiko vor allem über den Aufbau von persönlichen Netzwerken zu mexikanischen RegierungsbeamtInnen. Beispiel für die strategische/manipulative Kommunikation ist das Verschleiern des Abkommens, indem die Ausweisungen offiziell als rein administrative Angelegenheit bezeichnet wurden.

Im Rahmen der Analyse des Politikwechsels offenbaren sich weitere Strategien. So nutzte die mexikanische Regierung die Kooperation gegen ETA nicht nur als *side-payment* für Spaniens Unterstützung in ökonomischen Themen, sondern verknüpfte beide Themen über *temporal linkage*. Dies bedeutete beispielsweise Ausweisungen oder Auslieferungen zu Zeitpunkten, in denen ökonomische Themen verhandelt wurden. Diese Strategie wird nicht von Putnam beschrieben, offenbart sich jedoch insbesondere aufgrund der diachronen Analyse.

Eine andere Strategie, welche durch die Analyse des Politikwechsels zu Tage tritt, ist die der Ausweitung der Verhandlungsräume. Das *two-level game,* wie es Putnam beschreibt, geht von dem nationalen und dem internationalen Verhandlungstisch aus, dessen Schnittstelle die VerhandlungsführerInnen sind. Durch die Involvierung zahlreicher Akteure und die Delegation der Verhandlungen an unterschiedliche Akteure gab es jedoch nicht nur einen internationalen Verhandlungstisch, sondern zu unterschiedlichen Zeitpunkten verschiedene informelle und formale Verhandlungsräume, in denen Teile des Abkommens oder deren Umsetzung ausgehandelt wurden. Teilweise wurden auch der öffentliche Raum bzw. die Medien zu Verhandlungsräumen. Diese Ausweitung der Verhandlungsräume war strategisch notwendig, um die Widerstände innerhalb der mexikanischen Verwaltung zu beseitigen und den Wahrnehmungswechsel zu erzielen. Für letzteren wurde insbesondere *Framing* benutzt. Unter Aznar etablierte sich zusätzlich visuelles *Framing*. Es handelte sich um eine der wichtigsten Strategien überhaupt, da der Politikwechsel stark vom Wahrnehmungswechsel abhing, bzw. die Wahrnehmung der ETA lange Zeit das mexikanische *win set* für eine Kooperation verengte.

Darüber hinaus zeigt sich eine neue Strategie der VerhandlungsführerInnen auf internationaler Ebene: die Delegitimierung der Paradiplomatie. Zwar wurde die Paradiplomatie von HB auch schon zu Beginn der

1980er von Spanien als störend betrachtet und versucht, möglichst den Zugang zur mexikanischen Regierung zu verhindern (Vgl. IV-2.2.), aber erst in den 1990ern begann die spanische Regierung aktiv, die Paradiplomatie von HB systematisch zu delegitimieren oder gar durch Verhaftungen und Illegalisierungen von Organisationen wie *Xaki* oder Parteien wie HB zu unterbinden.

Transnationale Allianzen: Wie in Kapitel IV zeigt die Analyse des Politikwechsels die enorme Bedeutung von transnationalen Allianzen für die Konstituierung des *win set*. Schon zur Etablierung des Exils zwischen Suárez und López Portillo bildete die *COG collusion* zwischen den Verhandlungsführern die Grundlage für die politischen Entwicklungen. Beim Politikwechsel gestaltete sich dies ähnlich: Auch hier war die *COG collusion* der Auftakt des Kooperationsabkommens. An dieser Stelle muss die Wichtigkeit einer Differenzierung zwischen den unterschiedlichen transnationalen Allianzen und deren Möglichkeiten zur Beeinflussung der Verhandlungen betont werden. So gelang es beispielsweise ETA über HB, die transnationale Allianz zu mexikanischen Unterstützergruppen im Laufe der 1990er auszuweiten. Die ExilantInnen erhielten nicht mehr nur Unterstützung innerhalb der baskischen Gemeinde oder innerhalb des ETA-Kollektivs in Mexiko, sondern auch von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Medien oder Parteimitgliedern. Obwohl nach wie vor *Cross-level*-Kontakte zu staatlichen VertreterInnen bestanden, gelang es jedoch nicht mehr, eine Allianz zu bilden und den Politikwechsel zu verhindern. Die transnationale Allianz erreichte lediglich, dass die mexikanischen Autoritäten beim informellen Abkommen auf die Wahrung der Legalität achteten, da die mexikanische Regierung die paradiplomatischen internationalen Kontakte von HB als *win-set*-verengendes Element betrachtete. Des Weiteren zeigte sich in der Analyse, dass aufgrund der zusätzlichen Ebene der staatlichen Akteure zwischen verschiedenen Typen von *Cross-level*-Allianzen unterschieden werden muss, je nachdem ob sie zu staatlichen Akteuren oder zu den *COG*s bestehen (s. Abb.9).

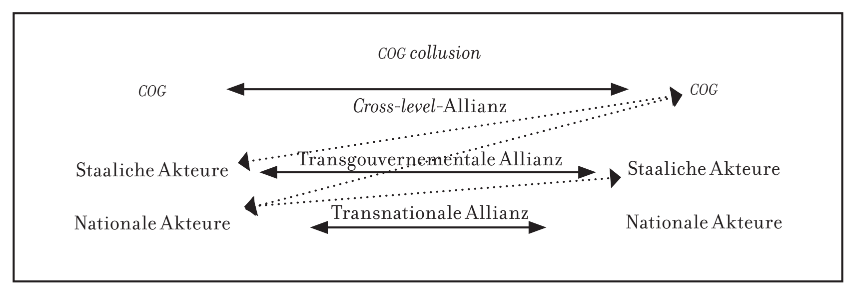


Abbildung 9: Transnationale Allianzen im *two-level-game.* Quelle: eigene Darstellung

Hierbei zeigt sich eindeutig, dass eine *Cross-level*-Allianz zu den COGs am besten geeignet ist, um das Abkommen zu beeinflussen, aber eine Allianz zu den staatlichen VertreterInnen vor allem bei der Umsetzung am effektivsten ist. Dies zeigte sich am deutlichsten beim Auslieferungsgesuch von Murillo Zubiri, bei dem die fehlenden Allianzen zu den staatlichen VertreterInnen den Misserfolg für die spanische Regierung bedeuteten.

Einen besonderen Fall stellt die zwischenstaatliche Kooperation der Sicherheitsdienste dar. Obwohl sich keine Anzeichen für eine transgouvernementale Allianz finden ließen, nahmen die Sicherheitsdienste dennoch beim Politikwechsel eine Vorreiterrolle ein. Sie bildeten eine effektive Allianz, bei der beide Dienste gemeinsam operativ arbeiteten. Dies bedeutete für die spanischen Sicherheitsdienste eine territoriale Ausweitung bzw. eine Transnationalisierung ihrer Zuständigkeiten und einen direkten Zugang zu wichtigen EntscheidungsträgerInnen innerhalb der mexikanischen Regierung. Dieser transnationale Verhandlungs- und Kooperationsraum bildete die Grundlage für die Formalisierung und spätere Institutionalisierung des Politikwechsels. Obwohl sie aufgrund der operativen Logik im Prinzip eher die Agenten der Umsetzung des zwischenstaatlichen Abkommens waren, etablierte sich die SeGob während der Verhandlungen als VerhandlungsführerInnen, die entscheidend den Politikwechsel und die Art der Umsetzung beeinflussten. Das heißt, sie wechselten von einer Ebene auf die andere. Dies wiederum bedeutete für die staatlichen VertreterInnen der spanischen Sicherheitsdienste, dass aus der zwischenstaatlichen Kooperation eine *Cross-level*-Allianz wurde.

Einen besondereren Fall transnationaler Beziehungen stellen die Medien dar. Obwohl diese keine transnationale Allianz bildeten, wirkten sie allein über die Rezeption transnational und beeinflussten beide *win*

sets. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit war es leider nicht möglich, eine genaue Analyse der bestehenden Mediennetzwerke und ihrer Rezeption vorzunehmen. Allerdings ist davon auszugehen, dass aufgrund der gemeinsamen Sprache und den engen diplomatischen Beziehungen bzw. über die AuslandskorrespondentInnen eine einfache gegenseitige Rezeption der Presse möglich war, für die keine speziellen Strategien nötig waren.

Internationale Möglichkeiten, Restriktionen und Allianzen: Der empirische Befund verdeutlicht erneut den Einfluss von internationalen Möglichkeiten, Restriktionen und Allianzen auf das *win set*, die je nach Kontext einen verengenden oder ausweitenden Einfluss haben konnten. So stellten das französisch-spanische *two-level game* bezüglich der ETA und die dort entstandene transnationale Allianz zur Verfolgung der ETA einen entscheidenden Faktor dar, der sowohl das spanische als auch das mexikanische *win set* prägte (Vgl. V-1.1.). Für das mexikanische bedeutete es eine Erhöhung der Zahl der ExilantInnen bzw. eine zunehmende Wichtigkeit als Exilland für ETA. Für das spanische bedeutete es eine territoriale Verschiebung des Problems und die Möglichkeit einer Ausweitung des internationalen Kampfes gegen ETA zu dem Zeitpunkt, als Frankreich die volle Kooperation zusicherte. Des Weiteren zeigte sich Ende der 1990er, wie sich beide Regierungen das Aufkommen des globalen Antiterrorregimes zunutze machten, um ihrer Politik internationale Legitimation zu verleihen und ETA jegliche Legitimität abzusprechen (Vgl. V-3.4.).

(Die Wahrnehmung des) win set des/der Verhandlungspartners/in: Im Rahmen des Politikwechsels in den 1990ern war die Wahrnehmung des *win set* des anderen Staates essentiell für die Konstituierung des eigenen *win set*. Die in den 1980ern vorherrschende Beziehungsdynamik, bei der Mexiko von beiden Seiten in einer überlegenen Position wahrgenommen wurde, kehrte sich in den 1990ern komplett um. Bedingt durch die innenpolitischen Krisen und Spaniens erfolgreicher internationaler Positionierung nahmen beide Regierungen Spanien als überlegen war, wobei Spaniens Selbstwahrnehmung die Fremdwahrnehmung noch übertraf. Dies zeigte sich insbesondere während Salinas Amtszeit, als die spanische Regierung ihr Verhandlungsgewicht überschätzte bzw.

das mexikanische *win set* falsch beurteilte (Vgl. V-1.). Unter Zedillo hingegen wurde dieses Bild des überlegenen Spaniens von den RegierungsbeamtInnen geteilt. Diese Wahrnehmung hatte einen entscheidenden Einfluss auf das mexikanische *win set*, da es der spanischen Diplomatie im Gegensatz zur Paradiplomatie von HB sehr viel mehr Legitimität verschaffte und dementsprechend die spanischen Petitionen weitestgehend akzeptiert und ratifiziert wurden.

Verpflichtungen aus der Vergangenheit: Die von Putnam und Moravcsik dargestellte Betrachtung des *two-level game* in einer konkreten Verhandlungssituation geht nicht auf den Faktor der Verpflichtungen aus der Vergangenheit ein. Erst die Betrachtung des *two-level game* aus historischer Perspektive und bei mehreren aufeinanderfolgenden Verhandlungen und einem Politikwechsel offenbart den Einfluss dieses Faktors auf das *win set*. So nahmen beispielsweise einige Regierungsbeamte das ursprünglich mit López Portillo geschlossene informelle Abkommen zur Aufnahme von ETA-Mitgliedern als bindende Verpflichtung, den Politikwechsel oder zumindest eine Auslieferung des „alten Exils" zu verhindern. Ein anderes Beispiel stellte die unter Salinas und González begonnene informelle Kooperation der Sicherheitsdienste dar, welche unter Zedillo als bindende Verpflichtung betrachtet wurde, sie weiter fortzuführen. Insbesondere die im Interview immer wieder beschriebenen Vertrauensbeziehungen zwischen beiden Regierungen fungierten als Verpflichtungen, einer Ausweitung der Kooperation zuzustimmen. Hierbei wird deutlich, dass diese informellen Verpflichtungen keinerlei Formalisierung durch Abkommen brauchen, um ihre Wirksamkeit zu entfalten. Im vorliegenden Fall wurden sie über den strategischen Aufbau von informellen Netzwerken und durch vertrauensbildende Maßnahmen im Rahmen einer auf zukünftige Kooperationen ausgerichteten Diplomatie sogar bewusst hergestellt.

Zur Rolle der VerhandlungsführerInnen: Der Rolle der VerhandlungsführerInnen wird sowohl von Putnam als auch von Moravcsik besondere Bedeutung zugesprochen. Der empirische Befund zeigt, dass in den 1990ern sehr viel mehr Akteure auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Verhandlungsräumen in die Verhandlungen involviert waren. Dies lag vor allem daran, dass es sich beim Politikwechsel eben-

falls um einen Wahrnehmungswechsel handelte und nicht allein um das Unterzeichnen eines bestimmten Abkommens. Über die direkten Verhandlungen zwischen den Präsidenten konnte aufgrund der Datenlage nur wenig in Erfahrung gebracht werden. Grund dafür war u.a., dass der Großteil der Verhandlungen nicht von den Präsidenten, sondern von Delegierten übernommen wurde. Dies gestaltete die Verhandlungen offener als noch in den 1980ern und reduzierte die Verhandlungsmacht des einzelnen. Wichtig ist jedoch hierbei zu erwähnen, dass die spanischen VerhandlungsführerInnen alle das gleiche Ziel verfolgten, während dies bei den mexikanischen VerhandlungsführerInnen nicht der Fall war. Dies bedeutete eine stärkere Verhandlungsmacht auf spanischer Seite. Deutlich wurde dies unter Salinas, als aufgrund innenpolitischer Schwierigkeiten alle mexikanischen staatlichen Akteure Konsens erzielten und den Politikwechsel zu dem Zeitpunkt ablehnten. Dieser Konsens stärkte ihre Verhandlungsmacht und verhinderte zu dem Zeitpunkt tatsächlich den Politikwechsel.

Auch im empirischen Ergebnis des vorliegenden Kapitels zeigt die Einteilung der VerhandlungsführerInnen in *dove*, *hawk* und *agent* keinen analytischen Mehrwert, da sie zwar das Verhalten beschreiben, aber nicht die Motivation dafür oder Veränderungen im Verhalten erklären können. Aufschlussreicher sind die Analyse der Selbst- und Fremdpositionierung im Beziehungsgeflecht bzw. die Wahrnehmung des jeweils anderen *win set* (s.o.), um das jeweilige *acceptability set*, die Präferenzen und Entscheidungen der VerhandlungsführerInnen und die daraus resultierenden *win sets* zu rekonstruieren.

VI)
Schlussbetrachtung

Im Rahmen dieser Arbeit wurde der Konflikt zwischen Spanien und ETA aus einer transnationalen Perspektive betrachtet und als Teil der Außenpolitik zwischen Spanien und dem Exilland der ETA-in diesem Falle Mexiko-untersucht.

Ziel war hierbei die empirische Darstellung und Analyse des Umgangs mit dem Exil der ETA in den bilateralen Beziehungen zwischen Spanien und Mexiko im Zeitraum von 1977 bis 2000. Dem Forschungsprojekt lag die Annahme zugrunde, dass in diesem Zeitraum sowohl das Entstehen des Exils als auch der in den 1990ern stattfindende Politikwechsel auf außenpolitische Verhandlungen zurückzuführen waren. Dementsprechend standen der Aushandlungsprozess, die ihm zugrundeliegenden Strategien, Mechanismen und Faktoren sowie die darin involvierten Akteure im Zentrum der Analyse. Zur Rekonstruktion der politischen Entscheidungen, Strategien, Akteurskonstellationen und außenpolitischen Dynamiken wurde Robert Putnams *Two-level-game*-Modell herangezogen, das internationale Verhandlungen als ein Zwei-Ebenen-Spiel zwischen nationalen Gegebenheiten und den internationalen Verhandlungen begreift.

1. ETAs Exil in Mexiko als Instrument nationaler Konfliktlösung

Die ursprüngliche These, dass es sich beim Exil der ETA um ein außenpolitisch induziertes Exil handelte und nicht allein durch die selbständige Flucht von ETA-Mitgliedern entstand, konnte im Forschungsprozess bestätigt werden. Seit der Wiederherstellung der Beziehungen 1977 war ETA Teil der gemeinsamen Agenda und wurde nicht erst Thema, als Spanien in den 1990ern ETA-Mitglieder in Mexiko „entdeckte". Vielmehr förderten die spanischen Regierungen direkt und indirekt die Transnationalisierung des Konfliktes und die Entstehung des Exils. So nutzten alle spanischen Regierungen im Untersuchungszeitraum das Exil in Mexiko im Sinne der von Putnam beschriebenen *Double-edged*-Strategie als Teil einer nationalen Konfliktlösungsstrategie. D.h. sie verstanden die außenpolitische Dimension als Möglichkeit, innenpolitische Ziele zu erreichen. Für Spanien bedeutete diese territoriale Verschiebung des Problems zunächst eine Vereinfachung, da allein die räumliche Distanz zu Spanien und Frankreich eine aktive Militanz nahezu unmöglich

machte und die ExilantInnen somit lediglich ein strafrechtliches Problem darstellten.

Daraus ließ sich jedoch nicht ableiten, dass es sich bei dieser Form der Außenpolitik um eine Staatspolitik handelte. Vielmehr gebrauchte jede Regierung je nach innenpolitischer Konjunktur und Interessenslage das Exil auf unterschiedliche Weise, sei es als Konfliktlösungsoption, als Übergangslösung bis zur Reintegration, als Ausstiegsoption oder als Verhandlungsoption bis hin zum Versuch der Auflösung des Exils durch die Rückkehroption. Die genaue Analyse dieser unterschiedlichen Optionen im Rahmen der Einzelfallstudie verdeutlicht, dass es sich nicht um eine kollektive Handhabung handelte, sondern stets individuell der Einzelfall betrachtet wurde. Demzufolge stellte das Exil kein einheitliches Kollektiv dar und unterlag je nach Zeit und Organisationszugehörigkeit (ETApm/ETAm) durchaus unterschiedlicher Behandlung von beiden Regierungen. Gemeinsam war jedoch allen Optionen, dass sie stets als Mittel der politischen und institutionellen Exklusion benutzt wurden. Im übertragenen Sinne entspricht diese informelle Form der „Verbannung" dem Strafersatz ähnlich wie bei der bis 1995 gültigen juristischen Formel des *destierro* (Vgl. I-2.). Mexiko bot sich hierfür aufgrund der fehlenden Möglichkeiten für AusländerInnen, sich politisch zu betätigen, besonders an. Es darf allerdings nicht vergessen werden, dass diese politische und institutionelle Exklusion nicht allein von der spanischen Regierung benutzt wurde, sondern auch von ETA selbst. Zwar stellte das Exil für ETA in erster Linie ein Zufluchtsort dar, aber bot auch die Möglichkeit, ungewollte Personen wegzuschicken oder eine soziale Reintegration über die Regierung zu verhindern.

Im Gegensatz zu der in der Bibliographie immer wieder beschriebenen Asyltradition Mexikos als Grund für die Aufnahme offenbart die empirische Analyse vor allem López Portillos Spanienaffinität und die Selbstwahrnehmung als Unterstützer der spanischen Demokratisierung als Ursache für die Aufnahme des Exils. Dieses wurde von mexikanischer Seite nicht unbedingt begrüßt, sondern als „unrechtmäßig, aber tolerierbar" (*indebido, pero tolerable*) betrachtet. Mit seiner Zustimmung zu Suárez, Petition legte López Portillo den Grundstein für die spanisch–mexikanische Kooperation im Falle der ETA, die zwar Phasen der Diskrepanz durchlief, aber nie unterbrochen wurde. Dabei verdeutlicht die Forschung, dass diese Diskrepanzen meist nicht operativer Natur waren:

Schließlich entsprach das Exil der ETA in Mexiko der von den spanischen Regierungen favorisierten Logik der politischen und institutionellen Exklusion. Vielmehr waren die Diskrepanzen vor allem der unterschiedlichen Interpretation der ETA und dem Grad der „Demokratisierung" Spaniens geschuldet. Daher standen im Zentrum der außenpolitischen Verhandlungen – neben den Einzelheiten der Kooperation – vor allem die Definition der ETA und die Frage nach der politischen Legitimität der involvierten Akteure in den Augen der mexikanischen Autoritäten. Obwohl der eigentliche Politikwechsel erst in den 1990ern initiiert und vollzogen wurde, begann der Wahrnehmungswandel schon mit dem Wiederherstellen der Beziehungen zwischen Spanien und Mexiko, weil er den Antagonismus zwischen dem franquistischen Spanien und dem republikanischen Mexiko aufbrach. Im Laufe der 1980er und 1990er Jahre fand eine kontinuierliche Annäherung der Beziehungen statt, die aus ehemaligen Gegnern Partner machte, was diskursiv schließlich Ende der 1990er durch die Betonung der Einheit und Nähe aufgrund der *Hispanidad* unterstrichen wurde. Dementsprechend verloren der baskische Nationalismus und die Paradiplomatie der PNV und von HB-als traditionelle Opposition zur spanischen Regierung und zum zentralistischen Nationalismus-an Legitimität und Macht in Mexiko. Parallel dazu wurden ETA und deren Gewalt durch die mexikanische Regierung komplett entpolitisiert. Schließlich mündete dies in einer diskursiven Herauslösung aus dem nationalen und historischen Kontext Spaniens und in einer Definition als Teil der internationalen Bedrohung durch Terrorismus. ETAs Gewalt wurde zum Verbrechen gegen die Menschheit und somit tabuisiert. Ermöglicht wurde dieser diskursive Wandel nicht nur durch Spaniens außenpolitische Offensive, sondern vor allem durch die innenpolitischen Veränderungen in Mexiko weg von einer ideologischen Außenpolitik hin zu Pragmatismus und ökonomischen Prioritäten. Hierbei zeigte die Analyse deutlich, dass Mexiko nicht der passive Agent spanischer Interessen war, sondern die mexikanische Regierung die Wichtigkeit des Themas für die spanische Agenda ausnutzte, um eigene innenpolitische, ökonomische und institutionelle Interessen durchzusetzen und sich selbst als moderne Demokratie darzustellen.

2. Die Bedeutung der empirischen Ergebnisse für Theorie und Methode

Die zeitliche Distanz sowie die Tabuisierung und Diskretion des Themas erschwerten die Zusammenstellung des Datenkorpus, für die Analyse. Dadurch konnte verschiedenes Archivmaterial nicht gesichtet werden bzw. einige Personen nicht interviewt werden, was für die Analyse durchaus wichtig gewesen wäre. Der teils widersprüchliche Forschungsstand, die ideologische Färbung der schon existierenden Bibliographie und die immer noch vorhandene Polarisierung bei dem Thema stellten ebenfalls eine Herausforderung für die Untersuchung dar. Einen Anspruch auf Vollständigkeit kann diese Arbeit daher nicht erfüllen. Nach wie vor sind Fragen offen geblieben, die weiterer Forschung bedürfen, vor allem was die Exilgruppen betrifft, welche über zwischenstaatliche Abkommen zwischen beiden Regierungen nach Mexiko gelangten. Diese Arbeit versteht sich dennoch als Beitrag, um jenseits von ideologischen Standpunkten und medialen Diskursen das Wissen und das Verständnis für die Zusammenhänge des Exils und dessen politischer Funktion im nationalen Konflikt zu erweitern.

Trotz der erwähnten Schwierigkeiten bewährte sich die Kombination der gewählten Theorie und Methode im empirischen Forschungsprozess. So stellte Putnams *Two-level-game*-Modell einen gut strukturierten Rahmen dar, der den Blick auf die entscheidenden innen- und außenpolitischen Aushandlungsprozesse und Akteure lenkte. Daneben erwiesen sich insbesondere der Vergleich und die Kontrastierung der unterschiedlichen Quellen als geeignete Methoden, um Spekulationen von Tatsachen zu trennen. Hierbei war die Kombinaton aus *Two-level-game*-Ansatz und Kruses rekonstruktivem Basisverfahren mit Blick auf Agency- und Positioninganalyse besonders hilfreich. Beide Ansätze verfolgen das Ziel der Rekonstruktion, was eine Darstellung der Akteurskonstellationen im Verhandlungsverlauf ermöglichte, wodurch wiederum Rückschlüsse auf die *win sets* und die Verhandlungen gezogen werden konnten. Kruses Methodik bei der Auswertung der Interviews erwies sich letztlich als die richtige Wahl, da sie vor allem den Blick für die narrativen Strategien wie z.B. *Framing* schärfte, was in dieser Arbeit essentiell war.

Die Betrachtung der Verhandlungen über einen längeren Zeitraum hinweg – wobei nicht nur die Abkommen als solche, sondern auch deren

Umsetzung und ein Politikwechsel Teil der Analyse waren – eröffnen eine neue Perspektive auf das *Two-level-game*-Modell und die Konstituierung des *win set*. Das von Putnam und Moravcsik dargelegte Modell war an verschiedenen Stellen nicht ausreichend, um die Zusammenhänge zu erklären, weshalb das Modell an einigen Stellen erweitert werden muss:

Akteursebenen und Schnittstellen: Einerseits ist es daher nötig, staatliche Akteure als eigene Ebene zwischen nationalen Akteuren und den *COGs* zu verstehen, da sie nicht allein als Agenten der *COG*s fungieren müssen. Aufgrund ihrer Positionierung als staatliche VertreterInnen genießen sie jedoch besondere Legitimität, vor allem wenn es um transnationale Beziehungen geht. Andererseits wurde deutlich, dass die einzelnen Akteure durchaus die Ebenen wechseln können, indem z.B. nationale Akteure oder staatliche Akteure zu einem anderen Zeitpunkt als VerhandlungsführerInnen auftreten oder verschiedene Rollen gleichzeitig innehaben können. Putnams Modell, bei dem lediglich die *COGs* die Schnittstelle zwischen beiden Staaten darstellen, ist somit an dieser Stelle zu eng und zu undynamisch. Zwar geht auch Moravcsik von transnationalen Allianzen aus, die das *win set* beeinflussen können, aber nicht davon, dass über diese transnationalen Beziehungen auch direkt verhandelt wird. Es gibt also nicht nur einen internationalen und formalen Verhandlungstisch, sondern eine Vielzahl von Schnittstellen bzw. möglichen Verhandlungstischen (Vgl. Abb.10).

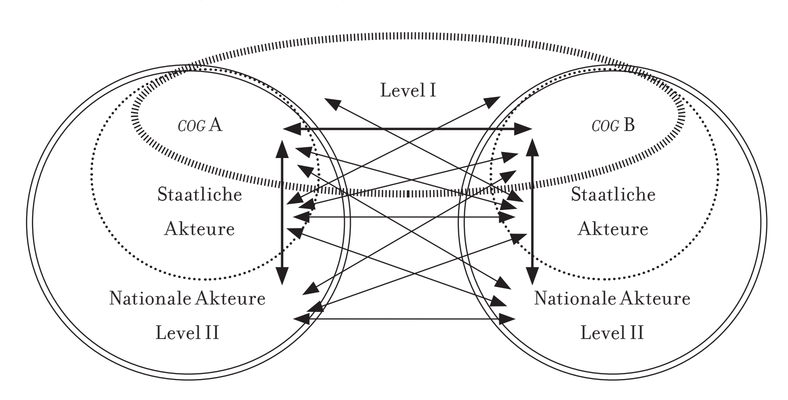


Abbildung 10: Das *two-level game*: Akteure und Schnittpunkte. Quelle: eigene Darstellung

Dies bedeutet jedoch keine Auflösung der staatlichen Dimension von Verhandlungen, denn nach wie vor sind die Agenda und die Entscheidungen des *COG* sowie die legalen Grenzen des Nationalstaates zentral für den Ausgang der Verhandlungen. Diese Grenzen sind jedoch nicht als starr zu verstehen, sondern durchlässig. Inwieweit dies der Fall ist, hängt stark von der Positionierung der Akteure im Akteursfeld ab. Je mehr Legitimität diese im jeweils anderen Staat genießen, umso eher haben sie die Möglichkeit, als transnationale Akteure den Aushandlungsprozess zu beeinflussen und die Autonomie der VerhandlungsführerInnen zu beschränken. Die von Moravcsik vorgenommene Kategorisierung der VerhandlungsführerInnen in *dove*, *hawk* und *agent* erweisen sich für die Analyse wenig aussagekräftig, da sie lediglich das Verhalten beschreiben, aber nichts über die Motivation des Verhaltens aussagen. Diese lässt sich eher aus der Positioninganalyse, der Selbst- und Fremdwahrnehmung des Akteurs sowie seinen persönlichen Präferenzen ableiten.

Win-set-bestimmende Faktoren: Die empirische Analyse zeigt, dass neben den drei von Putnam genannten Faktoren und Moravcsiks viertem Faktor der transnationalen Allianzen noch drei weitere Faktoren entscheidend für die Größe des *win set* sind. Alle sieben *win-set*-bestimmenden Faktoren sind in Abbildung 11 dargestellt.

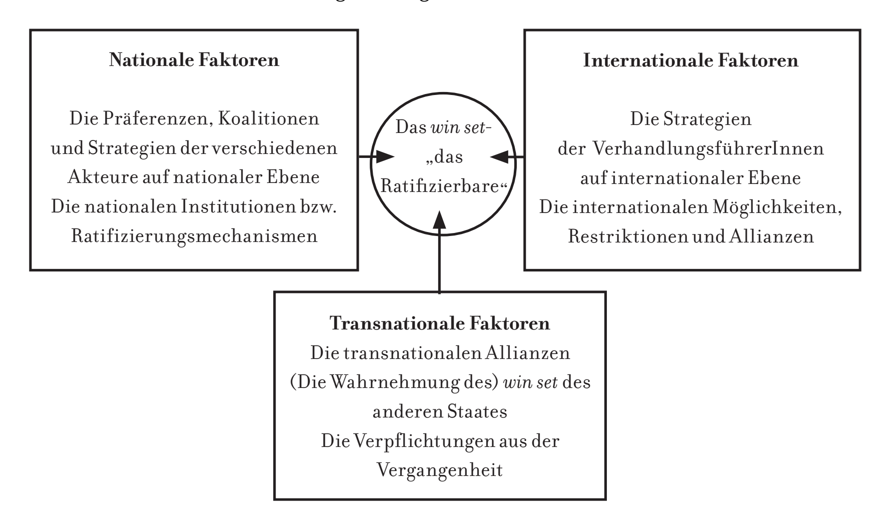


Abbildung 11: Die *win-set*-bestimmenden Faktoren. Quelle: eigene Darstellung

Für die graphische Umsetzung wird hier bewusst eine getrennte Darstellung der Akteurskonstellation/Schnittpunkte und den *win-set*-bestimmenden Faktoren gewählt, um eindeutig zwischen beiden zu differenzieren. Die Erweiterung des Modells ist aus folgenden Gründen notwendig: Wegen der transnationalen Möglichkeiten – auch für nationale Akteure – müssen deren *Strategien* betrachtet werden, nicht nur die der *COG*s auf Level I. Die von Moravcsik vorgeschlagene Erweiterung um die *transnationalen Allianzen* als Faktor erweist sich als zutreffend, da sie entscheidend das *win set* beinflussen. Fast alle involvierten Akteure etablierten transnationale Allianzen oder versuchten es zumindest, um die Verhandlungen oder die Umsetzung des Abkommens zu beeinflussen. Herausragende Beispiele für diese Allianzen war die transgouvernementale Allianz zwischen den Sicherheitsdiensten, welche die Umsetzung des Abkommens erschwerte und somit das mexikanische *win set* verengte (Vgl. IV-2.3.) sowie die *Cross-level*-Allianz zwischen HB und López Portillo, welche das mexikanische *win set* für ein ETA-induziertes Exils in Mexiko ausweitete (Vgl. IV-2.2.).

Des Weiteren offenbart die empirische Analyse, dass *Two-level-game*-Verhandlungen weder außerhalb des historischen noch internationalen Kontextes geschehen. Im untersuchten Fall stellten dadurch einerseits die *Verpflichtungsbeziehungen der Vergangenheit* einen *win-set*-bestimmenden Faktor dar, was sich z.B. in der Ablehnung des Politikwechsels durch die Personen äußerte, welche von dem Abkommen mit López Portillo wussten (Vgl. V-2.5.). Ein anderes Beispiel stellt der Regierungswechsel zwischen Salinas und Zedillo dar, bei dem Salinas Kooperationsversprechen auch von der neuen Regierung als bindende Verpflichtung betrachtet wurde (Vgl. V-2.4.). Andererseits bedeutet die Kontextualisierung der Verhandlungen jedoch auch, die *internationalen Möglichkeiten, Restriktionen und Allianzen* zu betrachten. Dabei entpuppte sich Frankreichs Grad an Kooperation im Kampf gegen ETA als wichtiger *win set* bestimmender Faktor: in den 1980ern als ausweitender Faktor, weshalb Spanien das Exil in Mexiko akzeptierte, und in den 1990ern als verengender Faktor, weil Frankreichs Kooperation die Verfolgung in anderen Ländern überhaupt erst auf die außenpolitische Agenda setzte. Als letzten *win-set*-bestimmenden Faktor zeigt die empirische Analyse *(die Wahrnehmung des) win set des anderen.* Dieser Faktor hängt eng mit der Akteurskonstellation, der gegenseitig zugesprochenen Legitimität und der Einschätzung

der eigenen und fremden Verhandlungsposition zusammen. Beispiel dafür ist z.B. López Portillos Einschätzung, dass Spanien sich in der *Transición* in einer schwachen Position befand und externe Unterstützung brauchte. Dies veranlasste López Portillo, Kontakte zur Opposition zu unterhalten, ihnen Verhandlungslegitimität zuzusprechen und eine Allianz mit ihnen zu bilden (IV-2.2.). Im Gegensatz dazu kehrte sich in den 1990ern dieses Bild um. Zu dem Zeitpunkt nahm die mexikanische Regierung Spanien als überlegen wahr, wodurch das mexikanische *win set* für eine Kooperation mit Spanien ausgeweitet wurde (Vgl. V-2.4.).

Strategien: Insbesondere der zuletzt beschriebene Faktor der Wahrnehmung hängt eng mit den diskursiven Praktiken der Akteure zusammen, die jedoch weder von Putnam noch von Moravcsik beschrieben werden. Im empirischen Befund kann allerdings eindeutig nachgewiesen werden, dass insbesondere *Framing* die zentrale Strategie im außenpolitischen Verhandlungsprozess darstellte. Hierbei versuchten sowohl die spanische Regierung als auch ETA/HB während des gesamten Untersuchungszeitraumes vor den mexikanischen Autoritäten ihren *Frame* des Konfliktes durchzusetzen und dadurch Mexikos Handeln zu beeinflussen. Dabei war der spanische *Frame* viel stärkeren Veränderungen unterworfen als derjenige der ETA-UnterstützerInnen. Auffällig war auch, dass sich weniger ETA selbst, ihre Methoden, ihre Zielsetzung und ihr *Framing* des Konfliktes veränderten, sondern die externe Definition und Wahrnehmung der ETA. Obwohl eine genaue Rezeptionsanalyse dieser Framingkampagnen in Mexiko im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich war, ließ sich dennoch beispielhaft anhand der geführten Interviews ablesen, inwieweit das *Framing* der Konfliktparteien die diskursiven Praktiken der mexikanischen InterviewpartnerInnen charaktierisierten. Ein diskursiver Wandel ließ sich beim Übergang von Salinas zu Zedillo feststellen, der schließlich in die öffentliche Übernahme des spanischen *Frame* durch Zedillo mündete. *Framing* war hierbei nicht nur eine Strategie, um das *win set* des anderen zu restrukturieren, sondern auch um das eigene Handeln zu legitimieren.

Andere diskursive Praktiken waren die *strategische/manipulative Kommunikation* und *blaming* und *shaming.* Beide involvierten die Medien als MittlerInnen. Beispiele waren einerseits die öffentliche Darstellung der Exilierung als „Antiterrorkooperation“ unter Calvo Sotelo (Vgl. IV-2.5.),

andererseits das Anprangern Mexikos als „*santuario*“ der ETA durch *ABC* (V-2.1.). Darüber hinaus erwiesen sich das *Aufbauen bzw. Aktivieren von transnationalen Netzwerken (networking),* vor allem im Falle der ETA und den Sicherheitsdiensten, sowie das *Verschieben der Verhandlungsarena* z.B. vom privaten in den öffentlichen Bereich als wichtige Strategien im Aushandlungsprozess. Die letzten beiden Strategien weisen auf einen anderen zentralen Punkt der Analyse hin: die informellen Praktiken. Es stellte sich heraus, dass die Verhandlungen oft informell waren und persönliche Beziehungen und Vertrauen essentiell für den Zugang zu EntscheidungsträgerInnen und das Aufbauen von Verpflichtungsbeziehungen waren. Es sind diese informellen Praktiken in der Außenpolitik, die bei Putnam und Moravcsik zu wenig Beachtung finden und die einer stärkeren Betrachtung und Analyse bei *Two-level-game*-Verhandlungen bedürfen. Es ist erforderlich, den Blick nicht allein auf einen formalen „Verhandlungstisch“ auf Level I zu beschränken, sondern vielmehr muss in Anbetracht der Vielzahl der Verhandlungsarenen analysiert werden, unter welchen Bedingungen formale und informelle Verhandlungen erfolgreich sind bzw. scheitern.

Die aus dem empirischen Befund abgeleiteten theoretischen Überlegungen erheben keinen Anspruch auf eine direkte Verallgemeinbarkeit. Vielmehr bleibt es zu untersuchen, inwieweit diese Ergebnisse auch auf andere Einzelfallstudien anwendbar sind und dort bestätigt werden können. Interessant wäre hierbei vor allem die Untersuchung der Verhandlungen zum Exil der ETA zwischen Spanien und Venezuela oder Kuba, wo Spaniens Versuch, einen Politikwechsel herbeizuführen, scheiterte.

3. Innenpolitische Konflikte auf der außenpolitischen Agenda

Im Hinblick auf die weiterführenden Fragen nach dem Umgang mit transnational organisierten, kriminellen Organisationen in der Außenpolitik, der Bedeutung für die bilateralen Beziehungen sowie die Auswirkungen auf den nationalen Konflikt lässt sich Folgendes feststellen: Die Betrachtung des ETA-Konfliktes aus einer transnationalen Perspektive offenbart zwei Ebenen, auf denen das Thema außenpolitisch bearbeitet wurde. Zum einen betrieben alle involvierten Akteure eine konstante Diplomatie bzw. Paradiplomatie, um international Unterstüt-

zung für ihr Anliegen zu erhalten und ihre Sicht der Dinge legitimiert zu bekommen. Hier zeigte sich eine Besonderheit im Falle der ETA, die im Gegensatz zu transnationalen, rein kriminellen Organisationen wie beispielsweise DrogenhändlerInnen, politische Ziele verfolgte und dementsprechend international nicht als organisiertes Verbrechen verstanden werden wollte. Zum anderen war das Exil der ETA Teil der konkreten zwischenstaatlichen Kooperation.

Auf diesen beiden außenpolitischen Ebenen stellte der Umgang mit der ETA nicht nur ein konstantes Thema dar, sondern entpuppte sich als entscheidender Faktor für die Entwicklung dieser zwischenstaatlichen Beziehungen, vor allem im Bereich der Sicherheitsdienste und auf der Regierungsebene. Aufgrund der Informalität und der Diskretion des Themas, das von beiden Staaten gemeinsam auf der Grundlage von Vertrauen behandelt wurde, trug es dazu bei, genau diese Vertrauensbeziehungen zu intensivieren, wie es bei formalen Abkommen womöglich nicht der Fall gewesen wäre. Daraus lässt sich folgern, dass transnational organisierte, kriminelle Organisationen nicht nur eine Herausforderung für die betroffenen Staaten darstellen, sondern insbesondere den Sicherheitsdiensten die Möglichkeit einer Erweiterung ihres territorialen und operativen Handlungsspielraums jenseits von nationalstaatlichen Grenzen bieten. Für transnational organisierte, kriminelle Gruppen bedeutet dies, dass ein Überschreiten der Grenze kein Garant mehr dafür ist, sich dem Arm des Gesetzes des Ursprungsstaates zu entziehen. In diesem Sinne zeigt der empirische Befund im Laufe des Untersuchungszeitraumes eine eindeutige Zunahme der staatlichen Kontrolle des Themas über die nationalen Grenzen hinweg und eine fortschreitende Verengung des Handlungsspielraums für ETA. Hierbei muss nochmals darauf hingewiesen werden, dass dieses Exil zu keinem Zeitpunkt völlig „unkontrolliert“ war, weil sich die ExilantInnen in Mexiko zwar relativ frei bewegen und arbeiten konnten, aber jegliche politische Aktivität oder aktive Militanz in ETA von den mexikanischen Behörden untersagt wurde. Das Exil der ETA in Mexiko kann somit im gesamten Untersuchungszeitraum als eine Form transnationaler Verbrechenskontrolle betrachtet werden. Wie sich im vorliegenden Fall zeigt, war dafür die informelle zwischenstaatliche Kooperation zwischen den Regierungen und Sicherheitsdiensten sehr viel bedeutender und effektiver als die formale Gesetzgebung in Form von bilateralen Auslieferungsverträgen. Dadurch wurde aber auch ein

Großteil der Außenpolitik zwischen prinzipiell innenpolitischen Akteuren wie der SeGob und dem *Ministerio del Interior* abgewickelt und nicht über die klassische Diplomatie der Außenministerien. Das bedeutet auch, dass sich diese Form der Kooperation weitestgehend der Kontrolle durch Instanzen jenseits der Regierungen entzog. Diese informelle und diskrete Außenpolitik war somit für die BürgerInnen intransparent, weshalb sie letztlich auch zum Teil des Konfliktes wurde. Während ETA das Exil als Beweis für Spaniens Repression ansah und als Legitimitation ihrer Aktivität nutzte, empfand die AVT es als Nachlässigkeit der Regierung, die Flucht der ETA-Mitglieder zu ermöglichen bzw. nicht zu verhindern. Für den Konflikt selbst bedeutete es einerseits eine Deeskalationsstrategie, der vielen ehemaligen Mitgliedern der ETA den Ausstieg und ein neues Leben ermöglichten, als sich dafür keine Möglichkeit im nationalen Kontext bot. Gleichzeitig trug es zur Aufrechterhaltung des Konfliktes bei, da die transnationale Organisationsform und das Exil eine effektive polizeiliche und strafrechtliche Verfolgung lange Zeit erschwerten oder verhinderten, was die persönlichen Risiken einer Militanz in ETA schmälerte bzw. einen möglichen Ausweg jenseits von Tod oder Gefängnis bot (*exilio, cárcel o muerte*).

Indem Mexiko bei der Strafverfolgung zu kooperieren begann, erzielte Spanien eine hohe außenpolitische Legitimierung des innenpolitischen Projektes und der eigenen Perspektive auf den Konflikt. Dass Spanien diese außenpolitische Legitimität wichtig war, verdeutlichte der hohe diplomatische Aufwand, der betrieben wurde, um sich die internationale Kooperation zu sichern. Diese trug letztlich maßgeblich dazu bei, ETAs Gewalt zu beenden, was allein mit nationalen Ressourcen nicht zu bewerkstelligen war. Es löste aber nicht die nach wie vor bestehenden grundlegenden Kontroversen zwischen dem zentralistischen und regionalen Nationalismus und die Frage nach dem Selbstbestimmungsrecht. Dieser Konflikt wird immer noch nicht nur innenpolitisch, sondern auch außenpolitisch ausgetragen, wie jüngst im katalanischen Fall deutlich wurde. Nach dem Ende der ETA stellen somit nicht nur die Dokumentation, Aufarbeitung und Interpretation des Geschehenen (*el relato*) eine Herausforderung für zukünftige Forschungen dar, sondern auch der Umgang mit den unterschiedlichen nationalistischen Projekten auf der innen- und außenpolitischen Ebene jenseits der transnationalen Verbrechenskontrolle.

VIII)
Bibliographie

ARCHIVGUT

Archivo General del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Peña Abizanda, Eduardo (1981): *Brief an Pedro Pérez Llorca*. Mexiko. In: Informelle Einsicht der Akte *Centro Vasco 1981/1982*. Madrid, eingesehen am 12.07.2016.

Archiv der Lazkaoko Beneditarren Fundazioa

Anai Artea (1972): *Consideraciones y Comentarios*, 29.01.1972. In: *Anai Artea*. Lazkao.

Anai Artea (1991): *Anai Artea. En hommage à notre premier président T. Monzón (1904-1981).* Spezialausgabe von Anai Artea, San Juan de Luz, (29-31), In: *Anai Artea*. Lazkao.

Comité de Relaciones Exteriores de Herri Batasuna (1982): Situación política en Euskadi. In: *Herri Batasuna*. Lazkao.

Herri Batasuna. Comité de Relaciones Exteriores (1985): *Análisis de la coyuntura política en Euskadi*. In: *Herri Batasuna*. Lazkao.

Archiv des Center for Basque Studies

Amnesty International (1980): *Report of an Amnesty International Mission to Spain, 3-28 October 1979*. In: Basque Studies Library, University of Nevada, Reno, BSQAP 0105. Clark Collection Archive Box 1. C.-37.

Archivo General de la Nación

CISEN (1977-1981): *Organización separatista „ETA"*, Versión pública. DFS (2008). Mexiko, Tomo 1.

CISEN (1981-1986): *Organización separatista „ETA"*, Versión pública. DFS (2008). Mexiko, Tomo 2.

CISEN (2015): *Centro Vasco*. 1975. Mexiko, DFS/1/1. Galería 1.

CISEN (2015): *Embajada Española en México*. Mexiko, DFS/1/1. Galería 1.

DFS (2007): *Reyes Heroles, Jesús*. Mexiko, 4/6/211/42/2007. Galería 1.

DFS (2009): *López Portillo y Pacheco, José*. Mexiko, 13/18/350/124/2009. Galería 1.

Archivo General del Ministerio del Interior

Avello Díez del Corral, Arturo. Embajador en misión especial para asuntos internacionales de seguridad (26.01.2005): *Entrevista con el embajador de México en Madrid, Sr. Enrique Gabriel Jiménez Remus*. In: Visitas delegaciones extranjeras - México, (1-9).

Ministerio del Interior (1985): *Informe de notas firmadas entre España y Mejicano (sic) para desarrollar el convenio de extradición vigente de 1978.* SES 26413 SIGNT 56793.

Ministerio del Interior (1986): *Escritos procedentes de la Embajada de Méxjico (1985-1988).* SES 450118 SIGNT 56979.

Archivo Histórico del Senado

Cámara de Senadores del Congreso de la Unión (Hrsg.) (1995): „Protocolo por el se modifica el Tratado de Extradición y Asistencia en Materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España, de 21 de noviembre de 1978, suscrito en la Ciduda de México el 23 de junio de 1995". LVI Legislatura.

Archivo Histórico Genaro Estrada

Consultoría Jurídica (Januar 1978-Mai 1995): *Tratado de Extradición entre México y el Reino Unido de España*. Secretaría de Relaciones Exteriores, CJA-1583-2 (1ª) ; CJA/350(MEX-ESP)/37581 TRATADO DE EXTRADICION MEXICO-ESPAÑA, 1978.-Documentos relativos… No. de Expediente: 37581. In: Tratados, zuletzt geprüft am 07.10.2015.

Consultoría Jurídica (Juni 1995-November 1998): *Tratado de Extradición entre México y el Reino Unido de España*. Secretaría de Relaciones Exteriores, CJA-1584-1 (2ª);

CJA/350(MEX-ESP)/37581 Tratado de extradición entre México y España, 1978.-Información sobre… No. de Expediente: 37581. In: Tratados, zuletzt geprüft am 07.10.2015.
Consultoría Jurídica (Mai 1999-Juli 2000): *Tratado de Extradición entre México y España*. Secretaría de Relaciones Exteriores, E2-N6, CJA-1584-1 (3ª); CJA/350(MEX-ESP)/37581 TRATADO DE EXTRADICION MEXICO-ESPAÑA, 1978.-Información sobre… No. de Expediente: 37581. In: Tratados, zuletzt geprüft am 07.10.2015.

Euskadiko Artxibo Historikoa

Azúa, Alberto (1971): *Anai-Artea*. Mexiko, 19.06.1971. *Brief an Manú Robles Aranguíz*. Fondo Alberto Azúa, 4., 62-72 C. 8, N° 1341, Nr. 1130.

Euskomedia

Delegación de ETA en México (1967): *Carta renuncia de la Delegación de ETA en México*. 15.05.1967. Fondo Irujo, Online verfügbar unter: http://www.euskomedia.org/PDFFondo/irujo/13682.pdf, zuletzt geprüft am 04.06.2019.

Sistema Nacional de Archivos de Euskadi

Sistema Nacional de Archivos de Euskadi · Euskadiko Artxiboen Sistema Nazionala – Dokuklik (2019): *Fondo Alberto de Azua*. Hrsg. v. Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco. Online verfügbar unter https://dokuklik.euskadi.eus/, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Sonstige

Entrevista de un delegado del Presidente de México con representantes de la delegación vasca que visitó México entre el 10 y 14 de febrero de 1980. Texto transcrito de una gravación magnetofónica. Dokument aus dem Privatbesitz einer der Teilnehmer der Reise im Februar 1980 nach Mexiko.
Oficina de Información Diplomática (1995): *MEXICO*. Hg. v. Oficina de Información Diplomática. Aus dem Privatbesitz eines ehemaligen Abgeordneten der PNV.

Telesforo Monzon Artxiboak

Jesús Alejandre (1971): *Anai Artea*. Mexiko. 23.05.1971. Brief an Telesforo Monzón. 4.2./7 [2], 3 S-Gela II/ODS-71, Euskal Elkargoaren kanpo harremanak: Anai Artearen ordezkaritzak.
Jesús Alejandre (1972): *Anai Artea*. Mexiko, 20.05.1972. Brief an Telesforo Monzón. 2.1./1 [14], 3 S-Gela II/ODS-14, Gutuneria. I., Alejandre Zearsolo senideak (Mexiko), 8 gutun.
Jesús Alejandre (1972): *Anai Artea*. Mexiko. 1972. Brief an Telesforo Monzón. 4.2./7 [1], 3 S-Gela II/ODS-71, Euskal Elkargoaren kanpo harremanak: Anai Artearen ordezkaritzak.
Jesús Alejandre (1980): *Anai Artea*. Mexiko. 19.03.1980. Brief an Ángel Arregui. 4.2./7 [2], 3 S-Gela II/ODS-71, Euskal Elkargoaren kanpo harremanak: Anai Artearen ordezkaritzak. Alejandre Zearsolo senideekin gutunak, bereziki Josu eta Itziar Alejandre eta Raul Villarreal, 1970/1982.
Jesús Alejandre (1980): *Anai Artea*. Mexiko. 28.04.1980. Brief an Ángel Arregui. 4.2./7 [2], 3 S-Gela II/ODS-71, Euskal Elkargoaren kanpo harremanak: Anai Artearen ordezkaritzak. Alejandre Zearsolo senideekin gutunak, bereziki Josu eta Itziar Alejandre eta Raul Villarreal, 1970/1982.
Jesús Alejandre (1980): *Anai Artea*. Mexiko. 04.08.1980. Brief an Ángel Arregui. 4.2./7 [2], 3 S-Gela II/ODS-71, Euskal Elkargoaren kanpo harremanak: Anai Artearen or-

dezkaritzak. Alejandre Zearsolo senideekin gutunak, bereziki Josu eta Itziar Alejandre eta Raul Villarreal, 1970/1982.
Salazar, Victor (1980): *Euskal Etxea*. Mexiko. 15.02.1980. Brief an Gartzen Iñarritu, Präsident der Euskal Etxea in Mexiko. 2.1. /1 [80], 3 S-Gela II/ODS-14, Gutuneria. I., Euskal Etxea (Mexiko), 1 gutun.

Urazandi

Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco (2007): *Urazandi digital 1*. Hg. v. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Presidencia. Online verfügbar unter http://urazandi.euskaletxeak.net/default.html, zuletzt aktualisiert am 28.01.2010, zuletzt geprüft am 13.09.2016.

BEHÖRDLICHE AUSKÜNFTE

CISEN. Unidad de Enlace. Número de solicitud: 0410000037215, vom 03.11.2015.
Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales. Dirección General de Asuntos Jurídicos. Oficio SJAI/DGAJ/15341/2015. Folio.-0001700364B15, vom 19.11.2015.

BEITRÄGE

Balcázar Villarreal, Manuel I. (2009): „La inteligencia civil en México", in: Swenson, Russell George; Lemozy, Susana C. (Hrsg.): *Democratización de la función de inteligencia. El nexo de la cultura nacional y la inteligencia estratégica*. Washington, DC: National Defense Intelligence College, Center for Strategic Intelligence Research, S. 45-68.
Barbé, Esther (1995): „Spanien". In: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration, 1994/1995*, Institut für Europäische Politik, Bonn: Europa Union Verlag Bonn, S. 351-358.
Bassiouni, M. Cherif (2010): „Das Prinzip ‚aut dedere aut iudicare, in seiner modernen Bedeutung". In: Burgstaller, Manfred; Nowak, Manfred (Hrsg.) (2010): *Aut dedere aut iudicare. Fragen der internationalen Zusammenarbeit in Auslieferungsverfahren*. Wien, Graz: neuer wissenschaftlicher Verlag (nwV), S. 19-38.
Bernecker, Walther L. (2008): „Souveränität und Territorialität: Das ‚baskische Problem' zwischen Pragmatismus, Ethnonationalismus und Separatismus". In: Bernecker, Walther L.; Kügler, Clementine (Hrsg.) (2008): *Spanien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*. 5. Aufl. Frankfurt am Main: Vervuert (Bibliotheca Ibero-Americana, 125), S. 169-215.
Brighi, Elisabetta; Hill, Christopher (2008): „Implementation and behavior". In: Smith, Steve; Hadfield, Amelia; Dunne, Timothy (Hrsg.): *Foreign policy. Theories, actors, cases*. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 117-135.
Bueger, Christian; Gadinger, Frank (2014): „Die Formalisierung der Informalität: Praxistheoretische Überlegungen". In: Bröchler, Stephan; Grunden, Timo (Hrsg.): *Informelle Politik. Konzepte, Akteure und Prozesse*. Wiesbaden: Springer VS (Schriften der DVPW-Sektion Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland), S. 81-98.
Checkel, Jeffrey T. (2008): „Construcitivism and foreign policy". In: Smith, Steve; Hadfield, Amelia; Dunne, Timothy (Hrsg.): *Foreign policy. Theories, actors, cases*. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 71-82.

Connor, Walker (2004): „Nationalism and political illegitimacy“. In: Conversi, Daniele (Hrsg.): *Ethnonationalism in the Contemporary World. Walker Connor and the study of nationalism*. New York, London: Routledge, S. 24-49.

Conversi, Daniele (2004): „Conceptualizing nationalism. An introduction to Walker Connor's work“. In: Conversi, Daniele (Hrsg.): *Ethnonationalism in the Contemporary World. Walker Connor and the study of nationalism*. New York, London: Routledge, S. 1–23.

Covarrubias, Ana (2003): „The Challenges of a Latin American Power in the US-Backyard“. In: Mora, Frank O.; Hey, Jeanne A.K. (Hrsg.): *Latin American and Carribean Foreign Policy*. Rowman and Littlefield Publishers, S. 13-30.

Della Porta, Donatella (2013): „Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research“. In: Della Porta, Donatella; Keating, Michael (Hrsg.): *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*. 5. Aufl. New York: Cambridge University Press, S. 198-222.

Dewulf, Art; Gray, Barbara; Putnam, Linda; Bouwen, René (2011): „An Interactional Approach to Framing in Conflict and Negotiation. Perspectives on negotiation research and practice in communication“. In: Donohue, William A.; Rogan, Randall G.; Kaufman, Sandra (Hrsg.): *Framing matters*. Perspectives on negotiation research and practice in communication. New York: Peter Lang, S. 7-33.

Eilstrup-Sangiovanni, Mette (2009): „Varieties of Cooperation. Government Networks in International Security“. In: Kahler, Miles (Hrsg.): *Networked politics. Agency, power, and governance*. Ithaca: Cornell University Press (Cornell paperbacks), S. 194-227.

Lemus, Encarnación; Pereira Castañares, Juan Carlos (2003): „Transición y política exterior“. In: Pereira, Juan Carlos (Hrsg.): *La política exterior de España (1800-2003). Historia, condicionantes y escenarios.* Erste Auflage. Barcelona: Ariel (Ariel historia), S. 517-538.

Evans, Peter B. (1993): „Building an Integrative Approach to International and Domestic Politics: Reflections and Projections“. In: Evans, Peter B.; Jacobson, Harold Karan; Putnam, Robert D. (Hrsg.): *Double-edged diplomacy. International bargaining and domestic politics*. Berkeley: University of California Press (Studies in international political economy, 25), S. 397-430.

Geise, Stephanie; Lobinger, Katharina; Brantner, Cornelia (2015): „Fractured Paradigm? Theorien, Konzepte und Methoden der visuellen Framingforschung: Ergebnisse einer systematischen Literaturschau“. In: Geise, Stephanie; Lobinger, Katharina (Hrsg.): *Visual framing. Perspektiven und Herausforderungen der visuellen Kommunikationsforschung.* Köln: Herbert von Halem Verlag, S. 41-75.

Glück, Cornelia (2004): „Die Berichterstattung über ETA in den spanischen Medien“. In: Bernecker, Walther L.; Dirscherl, Klaus (Hrsg.): *Spanien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*. 4. Aufl. Frankfurt am Main: Vervuert (91), S. 239-266.

Grabendorff, Wolf (1991): „Mexico and the European Community: Toward a New Relationship?“ In: Roett, Riordan (Hrsg.): *Mexico's External Relations in the 1990s*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, S. 95-121.

Gurr, Judith (2014): „Tony Blair und the Beautiful People. Funktionen informeller persönlicher Beziehungen innerhalb politischer Führungskreise“. In: Bröchler, Stephan; Grunden, Timo (Hrsg.): *Informelle Politik. Konzepte, Akteure und Prozesse*. Wiesbaden: Springer VS (Schriften der DVPW-Sektion Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland), S. 305-322.

Herrera-Lasso, Luis (2010): „Inteligencia y seguridad nacional: apuntes y reflexiones“. In: Alvarado, Arturo; Serrano, Mónica (Hrsg.): *Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior.* México D.F.: El Colegio de México (xv), S. 191-225.

Hoyos Puente, Jorge de (2013): „Diplomacia y relaciones bilaterales en tiempos de oscuridad: México y España en la época del exilio republicano, 1939-1978“. In: Manuel Suárez Cortina (Hrsg.): *México y España. Historia y memoria de dos siglos (1810-2010).* Madrid: Editorial Síntesis, S.A (Libros de Síntesis Historia, 8), S. 227-252.

López Portillo, José (1982): „Prólogo“. In: Fondo de Cultura Económica (Hrsg.): *El exilio español en México 1939-1982.* 1. Ausgabe. Mexiko: Fondo de Cultura Económica; Salvat, S. 9-12.

Lyons, Terence (2006): „Diasporas and homeland conflicts“. In: Kahler, Miles; Walter, Barbara F. (Hrsg.): *Territoriality and conflict in an era of globalization.* Cambridge, UK, New York: Cambridge University Press, S. 111-129.

Marcinkowski, Frank (2013): „Framing als politischer Prozess. Eine Einleitung“. In: Marcinkowski, Frank (Hrsg.): *Framing als politischer Prozess. Beiträge zum Deutungskampf in der politischen Kommunikation.* Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe Politische Kommunikation und demokratische Öffentlichkeit, 6), S. 7-13.

Matthes, Jörg (2013): „Zum Gehalt der Framing-Forschung: Eine kritische Bestandaufnahme“. In: Marcinkowski, Frank (Hrsg.): *Framing als politischer Prozess. Beiträge zum Deutungskampf in der politischen Kommunikation.* Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe Politische Kommunikation und demokratische Öffentlichkeit, 6), S. 17-28.

Mees, Ludger; Casquete, Jesús (2012): „Telesforo Monzón“. In: Pablo, Santiago de (Hrsg.): *Diccionario ilustrado de símbolos del nacionalismo Vasco.* Madrid: Tecnos (Semilla y surco Ciencia política), S. 619-635.

Moravcsik, Andrew (1993): „Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining“. In: Evans, Peter B.; Jacobson, Harold Karan; Putnam, Robert D. (Hrsg.) (1993): *Double-edged diplomacy. International bargaining and domestic politics.* Berkeley: University of California Press (Studies in international political economy, 25), S. 3-42.

Pérez Herrero, Pedro (2003): „Las relaciones de Españacon América Latina durante los siglos xix y xx: discursos gubernamentales y realidades“. In: Pereira, Juan Carlos (Hrsg.): *La política exterior de España (1800-2003). Historia, condicionantes y escenarios.* 1. Auflage. Barcelona: Ariel (Ariel historia), S. 319-340.

Peters, Dirk (2007): „Ansätze und Methoden der Außenpolitikanalyse“. In: Schmidt, Siegmar; Hellmann, Gunther; Wolf, Reinhard (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik.* Wiesbaden: VS Verlag, S. 815-835.

Rancière, Jacques; Hazan, Eric (2010): „Demokratien gegen die Demokratie. Jacques Rancière im Gespräch mit Eric Hazan“. In: Agamben, Giorgio (Hrsg.): *Demokratie? Eine Debatte.* 1. Auflage. Frankfurt am Main: Suhrkamp (edition suhrkamp, 2611), S. 90-95.

Raupp, Juliana; Völker, Daniel (2013): „Was ist strategisch am strategischen Framing? Eine Untersuchung zur Gestaltung von Frame-Elementen am Beispiel der Regierungskommunikation in der Finanzkrise“. In: Marcinkowski, Frank (Hrsg.): *Framing als politischer Prozess. Beiträge zum Deutungskampf in der politischen Kommunikation.* Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe Politische Kommunikation und demokratische Öffentlichkeit, 6), S. 127-141.

Risse-Kappen, Thomas (1995): „Bringing transnational relations back in: introduction". In: Risse-Kappen, Thomas (Hrsg.): *Bringing transnational relations back in. Non-state actors, domestic structures, and international institutions*, Cambridge, New York: Cambridge University Press (Cambridge studies in international relations, 42), S. 3-33.

Risse, Thomas (2013): „Transnational Actors and World Politics". In: Carlsnaes, Walter; Risse-Kappen, Thomas; Simmons, Beth A. (Hrsg.): *Handbook of international relations*. London, Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, S. 426-452.

Robinson, Piers (2008): „The role of the media and public opinion". In: Smith, Steve; Hadfield, Amelia; Dunne, Timothy (Hrsg.): *Foreign policy. Theories, actors, cases*. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 137-153.

Ruano, Lorena (2013): „Introduction. Europeanization and National Foreign Policies towards Latin America". In: Ruano, Lorena (Hrsg.): *The Europeanization of national foreign policies towards Latin America*. New York: Routledge (86), S. 1-11.

Ruano, Lorena (2013): „The Conceptual Framework". In: Ruano, Lorena (Hrsg.): *The Europeanization of national foreign policies towards Latin America*. New York: Routledge (86), S. 12-35.

Ruano, Lorena (2013): „Conclusion. Changing Dynamics of Europeanization and National Policies towards Latin America". In: Ruano, Lorena (Hrsg.): *The Europeanization of national foreign policies towards Latin America*. New York: Routledge (86), S. 209-228.

Rüb, Friedbert W. (2014): „Informelles Regieren - oder: Vergeblicher Versuch, die Farbe eines Chamäleons zu bestimmen". In: Bröchler, Stephan; Grunden, Timo (Hrsg.): *Informelle Politik. Konzepte, Akteure und Prozesse*. Wiesbaden: Springer VS (Schriften der DVPW-Sektion Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland), S. 51-80.

Sanahuja, José Antonio (2013): „Spain. Double Track-Europeanization and the Search for Bilateralism". In: Lorena Ruano (Hrsg.): *The Europeanization of national foreign policies towards Latin America*. New York: Routledge (86), S. 36-61.

Schmidt, Brian C. (2008): „The primacy of national security". In: Smith, Steve; Hadfield, Amelia; Dunne, Timothy (Hrsg.): *Foreign policy. Theories, actors, cases*. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 155-169.

Smith, Steve; Hadfield, Amelia; Dunne, Timothy (2008): „Introduction". In: Smith, Steve; Hadfield, Amelia; Dunne, Timothy (Hrsg.): *Foreign policy. Theories, actors, cases*. Oxford, New York: Oxford University Press, S. 1-8.

Snarr, Michael T. (2002): „Mexico: Balancing Sovereignty and Interdependence". In: Beasley, Ryan K. (Hrsg.): *Foreign policy in comparative perspective. Domestic and international influences on state behavior*. Washington, D.C.: CQ Press, S. 302-320.

Vennesson, Pascal (2013): „Case Studies and Process Tracing: Theories and Practices". In: Della Porta, Donatella; Keating, Michael (Hrsg.): *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*. 5. Aufl. New York: Cambridge University Press, S. 223-239.

Watson, Cameron (1999): „Imagining ETA". In: Douglass, William A.; Urza, Carmelo; White, Linda; Zulaika, Joseba (Hrsg.): *Basque Politics and Nationalism on the Eve of the Millenium*. Reno: Basque Studies Programm, University of Nevada, Reno, S. 94-114.

BERICHTE/REPORTE/ZEITSCHRIFTEN

Asociación de Víctimas del Terrorismo (1996): *La Razón*. Boletin Informativo de la Asociación Víctimas del Terrorismo. Año VI (Número especial XV Aniversario).

Asociación de Víctimas del Terrorismo (1996): *La Razón*. Boletin Informativo de la Asociación de Víctimas del Terrorismo. Año VI (26).

Asociación de Víctimas del Terrorismo (1996): *La Razón*. Boletin Informativo de la Asociación Víctimas del Terrorismo. Año VI (27).

Asociación de Víctimas del Terrorismo (1997): *La Razón*. Boletin Informativo de la Asociación Víctimas del Terrorismo. Año VII (30).

Asociación de Víctimas del Terrorismo (1999): *La Fuerza de La Razón*. Boletin Informativo de la Asociación Víctimas del Terrorismo. Año X (36).

Ikuskapen zentroa (2001): *Jose Marti Etxaniz. 21 ans et 4 mois en prison*. Hrsg. v. Observatorio Vasco de Derechos Humanos.

Santos Villareal, Gabriel Mario; Bustos Cervantes, Cándida (2010): *Instrumentos Internacionales firmados por México en materia de Extradición*. Segunda Parte. Continente Europeo. Centro de Documentación, Información y Análisis Dirección de Servicios de Investigación y Análisis.

Secretaría de Programación y Presupuesto (1981): *España. Julio 1981*. Hrsg. v. Secretaría de Programación y Presupuesto. Mexiko (Estudios Especiales, 44).

Solana, Fernando (1990): *Informe presentado por el secretario de Relaciones Exteriores al Senado de la República*. Hrsg. v. Dirección General del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Mexiko (Textos de Política Exterior, 70).

BÜCHER (MONOGRAPHIEN)

Aguayo, Sergio (2001): *La charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México. México*, D.F.: Grijalbo (Raya en el agua).

Alden, Chris; Aran, Amnon (2012): *Foreign Policy Analysis. New approaches*. New York: Routledge

Almenara, Vicente (2010): *Los Servicios de Inteligencia en España. De Carrero Blanco a Manglano*. Barcelona: Arcopress.

Amedo, José (2006): *La conspiración. El último atentado de los GAL*. 1. Aufl. Madrid: Espejo de Tinta Ediciones.

Anasagasti Olabeaga, Iñaki M. (2006): *Llámame Telesforo*. Erste Auflage. Tafalla: Txalaparta.

Anasagasti, Iñaki (2014): *Jarrones chinos. Arias Navarro, Suárez, Calvo-Sotelo, González, Aznar y Rodríguez Zapatero; del poder a la desubicación*. Erste Auflage. Madrid: La Esfera de los Libros.

Andreas, Peter; Nadelmann, Ethan Avram (2006): *Policing the globe. Criminalization and crime control in international relations*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Arenal, Celestino del (2011): *Política exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*. Madrid: Fundación Carolina; Siglo XXI.

Ascunce Arrieta, José Angel; San Miguel, María Luisa (1992): *La Cultura del exilio vasco*. 1. Aufl. San Sebastián: J.A. Ascunce.

Babb, Sarah (2001): *Managing Mexico. Economists from Nationalism to Neoliberalism*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.

Bassiouni, M. Cherif (2001): *International Terrorism: Multilateral Conventions (1937-2001).* Ardsley, NY: Transnational Publishers.

Castro, Raimundo (1998): *Juan María Bandrés. Memorias para la paz.* Madrid: HMR Hijos de Muley-Rubio.

Clark, Robert P. (1990): *Negotiating with ETA. Obstacles to Peace in the Basque Country, 1975-1988.* Reno: University of Nevada Press.

Covarrubias Velasco, Ana; Torres Ramírez, Blanca (2010): *Cambio de siglo. La política exterior de la apertura económica y política.* 1. Aufl. México, D.F.: El Colegio de México (México y el mundo, historia de sus relaciones exteriores/Blanca Torres, coordinadora general de la obra ; T. 9).

Bobbio, Norberto (2013): *Democracia y secreto.* Mexiko Stadt: Fondo de Cultura Económica (Colección Centzontle).

Dahinden, Urs (2006): *Framing. Eine integrative Theorie der Massenkommunikation.* Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft (Forschungsfeld Kommunikation, Bd. 22).

Díaz Fernández, Antonio Manuel (2005): *Los servicios de inteligencia españoles. Desde la guerra civil hasta el 11-M; historia de una transición.* Madrid: Alianza.

Domínguez Iribarren, Florencio (2010): *Las conexiones de ETA en América.* 1. Aufl. Barcelona: RBA.

Egaña, Iñaki (2015): *Iheslariak : exilio vasco (1936-2015).* San Sebastián: Andoain: Aise Liburuak.

Escrivá, María Angeles (1998): *El camino de vuelta. La larga marcha de los reinsertados de ETA.* Madrid: El País/Aguilar.

Fazio Vengoa, Hugo (2003): *Spanien und Lateinamerika. Die europäische Dimension der Beziehungen.* 1. Aufl. Berlin: Ibero-Amerikanisches Institut (H. 12).

Fuentes Mares, José (1984): *Historia de dos orgullos.* 1. Auflage. Mexiko Stadt: Ediciones Océano S.A.

Fuentes Mares, José (1986): *Intravagario.* 1. Auflage. Mexiko: Grijalbo.

Garmendia Lasa, Elixabete; González Katarain, Glori; González Katarain, Ana; Garmendia Lasa, Juli; Dorronsaro, Juanjo (1987): *Yoyes desde su ventana.* Pamplona: Garrasi.

Garritz, Amaya (1996): *Los vascos en las regiones de México, siglos XVI a XX.* 1. Aufl. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas; Ministerio de Cultura del Gobierno Vasco; Instituto Vasco-Mexicano de Desarrollo; Centro Vasco.

Garritz Amaya (2003): *Euskal Etxea de la Ciudad de México.* 1. Auflage. Hrsg. v. Eusko Jaurlaritza. Vitoria-Gasteiz (Urazandi).

Gerring, John (2007): *Case study research. Principles and practices.* New York: Cambridge University Press.

Giacopucci, Giovanni (1997): *ETApm. El otro camino.* Tafalla, Nafarroa: Txalaparta (Colección „Orreaga“ saila, 40).

Gómez-Robledo Verduzco, Alonso (2000): *Extradición en derecho internacional. Aspectos y tendencias relevantes.* México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

González Solano, Bernardo (1997): *ETA: Problema en Vasco. Fin al terrorismo ¡Ya Basta!* México: Editorialuno S.A. de C.V.

Helfferich, Cornelia (2005): *Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews*, 2. Auflage, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Hudson, Valerie M. (2007): *Foreign policy analysis. Classic and contemporary theory*. Lanham: Rowman & Littlefield Pub.
Iglesias, María Antonia (2003): *La memoria recuperada. Lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas de sus años de gobierno*. Dritte Auflage, Madrid: Aguilar.
Ipiña, Luis Miguel (2007): *Exiliados vascos*. México, D.F.: Plaza y Valdes S.A. de C.V.
Kruse, Jan (2014): *Qualitative Interviewforschung. Ein integrativer Ansatz*. Weinheim: Beltz Juventa (Grundlagentexte Methoden).
Letamendia, Francisco (1994a): *Historia del nacionalismo vasco y de E.T.A. E.T.A en el franquismo (1951-1976)*. San Sebastián: R & B Ediciones.
Letamendia, Francisco (1994b): *Historia del nacionalismo vasco y de E.T.A. E.T.A en la transición (1976-1982)*. San Sebastián: R & B Ediciones.
López de Lerma, Josep (2016): *Cuando pintábamos algo en Madrid. Breviario crítico de un diputado en la Carrera de San Jerónimo*. 1. Auflage. Barcelona: Economía Digital.
López Portillo, José (1988): *Mis tiempos*. Erste Auflage. México, D.F.: Fernández.
Madrid Hurtado, Miguel de la (1998): *El Ejercicio de las facultades presidenciales*. México, D.F.: Editorial Porrúa; Universidad Nacional Autónoma de México (Serie G-Estudios doctrinales, Nr. 200).
Maihold, Günther; Dussel Peters, Enrique (15/2007): *Die Rolle Mexikos in der globalen Strukturpolitik*. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Bonn.
Malló, Oriol (2011): *El cártel español. Historia crítica de la reconquista económica de México y América Latina (1898 - 2008)*. Madrid: Foca (Foca Investigación, 102).
Martín Villa, Rodolfo (2013): *Claves de la Transición. El cambio de la sociedad, la reforma en la política y la reconciliación entre los españoles*. Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
Meyer, Lorenzo (2001): *El cactus y el olivo. Las relaciones de México y España en el siglo XX*. Mexiko Stadt: Océano.
Mesa Nacional de Herri Batasuna (1982): *Telesforo Monzon. Hitzak eta idatziak. Herri baten oihua*. San Sebastián: Gráficas Lizarra, S.L.
Miró, Ramón J. (2003): *Organized Crime and Terrorist Activity in Mexico, 1999-2002*. Federal Research Division, Library of Congress.
Morán Blanco, Sagrario (1997): *ETA entre España y Francia*. 1. Auflage. Madrid: Ed. Complutense (Estudios complutenses).
Murua, Imanol (2016): *Ending ETA's Armed Campaign. How and Why the Basque Armed Group Abandoned Violence*. Florence: Taylor and Francis (Routledge Critical Terrorism Studies).
Oiarzabal, Pedro J. (2013): *The Basque diaspora webscape: identity, nation, and homeland, 1990s-2010s*, University of Nevada, Reno: Reno (USA).
Ónega, Fernando (2013): *Puedo prometer y prometo. Mis años con Adolfo Suárez*. Sechste Auflage. Barcelona: Plaza & Janés.
Oreja, Marcelino (2011): *Memoria y esperanza. Relatos de una vida*. Erste Auflage. Madrid: La Esfera de los Libros (Biografías y memorias).
Orosz, Adele (2010): *Mehr Europa oder mehr Spanien? Spaniens Europapolitik unter González und Aznar*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
Pablo, Santiago de; Mees, Ludger (2005): *El péndulo patriótico. Historia del Partido Nacionalista Vasco, 1895 - 2005*. Barcelona: Crítica (Crítica contrastes).

Peña Abizanda, Eduardo (o.A.): *Instantes de mi vida en busca de sus personajes*. Madrid: Academia de la Diplomacia.
Rubio, Antonio; Cerdán, Manuel (1997): *El origen del GAL. "Guerra sucia" y crimen de estado*. 1. Aufl. Madrid: Temas de Hoy (Colección Grandes Temas, 66).
Salinas de Gortari, Carlos (1990): *Nueva era de las relaciones México-España*. Mexiko (Textos de Política Exterior, 22).
Sánchez Andrés, Agustín; Pérez Herrero, Pedro (o.A.): *Las relaciones entre España y México 1810-2010*. Hrsg. v. Real Instituto Elcano.
Serrano Migallón, Fernando (2002): *Duras las tierras ajenas - un asilo, tres exilios*. México, D.F.: Fondo Cultura Económica (Sección de obras de historia).
Sola Ayape, Carlos (2015): *El tlatoani de Caparroso. José López-Portillo, México y España*. Erste Auflage. México, D.F.: Editorial Fontamara (Colección Argumentos, 266).
Solana, Fernando (1989): *Debemos diseñar una nueva estrategia mexicana hacia Europa*. Mexiko (Textos de Política Exterior, 19).
Solana, Fernando (1994): *Cinco años de política exterior*. Mexiko: Editorial Porrúa S.A.
Sznajder, Mario; Roniger, Luis (2009): *The politics of exile in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
Ugarte, Ángel; Medina, Francisco (2005): *Espía en el País Vasco*. Barcelona: Plaza & Janés.
Waldmann, Peter (1991): *Terrorismo y guerrilla: un análisis comparativo de la violencia organizada en Europa y América Latina*. Hrsg. v. Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas. Madrid: Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (32).
Whitfield, Teresa (2014): *Endgame for ETA. Elusive peace in the Basque country*. London: Hurst & Company.
Ziegler, Oliver (2013): *EU Regulatory Decision Making and the Role of the United States. A theoretical framework*, Wiesbaden: Springer Fachmedien.
Zulaika, Joseba (2009): *Terrorism. The self-fulfilling prophecy*. London: The University of Chicago Press.

BÜCHER (SAMMELWERKE)

Agamben, Giorgio (Hrsg.) (2010): *Demokratie? Eine Debatte*. 1., Auflage. Frankfurt am Main: Suhrkamp (edition suhrkamp, 2611).
Alvarado, Arturo; Serrano, Mónica (Hrsg.) (2010): *Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior*. México D.F.: El Colegio de México (XV).
Beasley, Ryan K. (Hrsg.) (2002): *Foreign policy in comparative perspective. Domestic and international influences on state behavior*. Washington, D.C.: CQ Press.
Bernecker, Walther L.; Dirscherl, Klaus (Hrsg.) (2004): *Spanien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*. 4. Aufl. Frankfurt am Main: Vervuert (91).
Bernecker, Walther L.; Kügler, Clementine (Hrsg.) (2008): *Spanien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*. 5. Aufl. Frankfurt am Main: Vervuert (Bibliotheca Ibero-Americana, 125).
Bröchler, Stephan; Grunden, Timo (Hrsg.) (2014): *Informelle Politik. Konzepte, Akteure und Prozesse*. Wiesbaden: Springer VS (Schriften der DVPW-Sektion Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland).
Burgstaller, Manfred; Nowak, Manfred (Hrsg.) (2010): *Aut dedere aut iudicare. Fragen der internationalen Zusammenarbeit in Auslieferungsverfahren*. Wien, Graz: neuer wissenschaftlicher Verlag (nwV).

Carlsnaes, Walter; Risse-Kappen, Thomas; Simmons, Beth A. (Hrsg.) (2013): *Handbook of international relations*. London, Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
Conversi, Daniele (Hrsg.) (2004): *Ethnonationalism in the Contemporary World. Walker Connor and the study of nationalism*. New York, London: Routledge.
Della Porta, Donatella; Keating, Michael (Hrsg.) (2013): *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*. 5. Aufl. New York: Cambridge University Press.
Donohue, William A.; Rogan, Randall G.; Kaufman, Sandra (Hrsg.) (2011): *Framing matters*. Perspectives on negotiation research and practice in communication. New York: Peter Lang.
Douglass, William A.; Urza, Carmelo; White, Linda; Zulaika, Joseba (Hrsg.) (1999): *Basque Politics and Nationalism on the Eve of the Millenium*. Reno: Basque Studies Programm, University of Nevada, Reno.
Evans, Peter B.; Jacobson, Harold Karan; Putnam, Robert D. (Hrsg.) (1993): *Double-edged diplomacy. International bargaining and domestic politics*. Berkeley: University of California Press (Studies in international political economy, 25).
Fondo de Cultura Económica (Hrsg.) (1982): *El exilio español en México 1939-1982*. 1. Ausgabe. Mexiko: Fondo de Cultura Económica; Salvat.
Geise, Stephanie; Lobinger, Katharina (Hrsg.) (2015): *Visual framing. Perspektiven und Herausforderungen der visuellen Kommunikationsforschung.* Köln: Herbert von Halem Verlag.
Kahler, Miles; Walter, Barbara F. (Hrsg.) (2006): *Territoriality and conflict in an era of globalization*. Cambridge, UK, New York: Cambridge University Press.
Kahler, Miles (Hrsg.) (2009): *Networked politics. Agency, power, and governance*. Ithaca: Cornell University Press (Cornell paperbacks).
Marcinkowski, Frank (Hrsg.) (2013): *Framing als politischer Prozess. Beiträge zum Deutungskampf in der politischen Kommunikation*. Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe Politische Kommunikation und demokratische Öffentlichkeit, 6).
Mora, Frank O.; Hey, Jeanne A.K. (Hrsg.) (2003): *Latin American and Carribean Foreign Policy*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
Pablo, Santiago de (Hrsg.) (2012): *Diccionario ilustrado de símbolos del nacionalismo Vasco*. Madrid: Tecnos (Semilla y surco Ciencia política).
Pereira, Juan Carlos (Hrsg.) (2003): *La política exterior de España (1800-2003). Historia, condicionantes y escenarios.* Erste Auflage. Barcelona: Ariel (Ariel historia).
Risse-Kappen, Thomas (Hrsg.) (1995): *Bringing transnational relations back in. Non-state actors, domestic structures, and international institutions*, Cambridge, New York: Cambridge University Press (Cambridge studies in international relations, 42).
Roett, Riordan (Hrsg.) (1991): *Mexico's External Relations in the 1990s*. Boulder: Lynne Rienner Publishers
Ruano, Lorena (Hrsg.) (2013): *The Europeanization of national foreign policies towards Latin America*. New York: Routledge (86).
Schmidt, Siegmar; Hellmann, Gunther; Wolf, Reinhard (Hrsg.) (2007): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden: VS Verlag.
Smith, Steve; Hadfield, Amelia; Dunne, Timothy (Hrsg.) (2008): *Foreign policy. Theories, actors, cases*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Suárez Cortina, Manuel (Hrsg.) (2013): *México y España. Historia y memoria de dos siglos (1810-2010)*. Madrid: Editorial Síntesis, S.A (Libros de Síntesis Historia, 8).
Swenson, Russell George; Lemozy, Susana C. (Hrsg.) (2009): *Democratización de la función de inteligencia. El nexo de la cultura nacional y la inteligencia estratégica*. Washington, DC: National Defense Intelligence College, Center for Strategic Intelligence Research.
Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (1995): *Jahrbuch der Europäischen Integration, 1994/1995*, Institut für Europäische Politik, Bonn: Europa Union Verlag Bonn.

GERICHTSENTSCHEIDUNGEN

Secretaría de Relaciones Exteriores (Hrsg.) (1997): Juzgado Tercero de Distrito en Materia Penal, *Extradición de Oscar Cadenas Lorente vom 01.09.1997*. In: Aus dem Privatbesitz von Interviewpartner Nummer 71.
Tribunal Supremo, *Segunda Sentencia vom 22.05.2009*, Aktenzeichen 480/2009. Online verfügbar unter https://www.vilaweb.cat/media/attach/vwedts/docs/sentenciaTS1898.pdf, zuletzt geprüft am 11.06.2019.

GESETZE/GESETZESKOMMENTARE/VERORDNUNGEN

Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (1977): *Canje de Notas, constitutivo de Acuerdo, entre España y Méjico, sobre supresión de visados, hecho en Madrid el 14 de octubre de 1977*. In: BOE, Nr. 278, 21. November 1977, S.25439-25440. Online verfügbar unter http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-27449, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (1978): *LEY 56/1978 de 4 de diciembre, de medidas especiales en relación con los delitos de terrorismo cometidos por grupos armados.* Online verfügbar unter http://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-29845, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (1978): *Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero, sobre protección de la seguridad ciudadana.* Online verfügbar unter https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-3062, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (1980): *Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, sobre los supuestos previstos en el artículo 55, 2, de la Constitución*. Online verfügbar unter https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1980-25996, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Boletín Oficial del Estado (1977): *Real Decreto-ley 1/1977, de 4 de enero, por el que se crea la Audiencia Nacional*, 04.01.1977, in: Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Presidenciales, Agencia Estatal Boletín del Estado. Online verfügbar unter: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1977-166, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Congreso de los Diputados (1981): *Modificación de determinados preceptos del Código Penal, en materia de Defensa de la Constitución Española y Terrorismo (Orgánica).- Modificación y adición de determinados artículos del Código Penal y de Justicia Militar (Orgánica). (121/000170)*, vorgelegt am 26.02.1981. In: Congreso de los Diputados, online verfügbar unter http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IWI1&FMT=INITXDSS.fmt&DOCS=1-1&DOCORDER=FIFO&OPDEF=ADJ&QUERY=%28121%2F000170*.NDOC.%29, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (23.01.2012): *Ley Federal de Archivos*. Online verfügbar unter https://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/transparencia/lfa.pdf, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

De Dienheim Barriguete, Cuauhtémoc Manuel (2013): „Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país". In: Instituto de Investigaciones Jurídicas (Hrsg.): *Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México D.F., (1634-1659). Online verfügbar unter https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3568/17.pdf, zuletzt geprüft am 12.06.2019, S.1635.

Enciclopedia Jurídica Online (2014): *Confinamiento*. Online verfügbar unter http://espana.leyderecho.org/confinamiento/, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Gobierno de España (1981): *Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.* In: Boletín Oficial del Estado, BOE-A-1981-12774. Online verfügbar unter https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Jefatura del Estado (1995): *Código Penal*, veröffentlicht im Boletín del Estado (BOE) Nr. 281 am 24.11.1995, Artikel 30, 32 und 75, in: Noticias Jurídicas. Online verfügbar unter http://noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/lo10-1995.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Jefatura del Estado: *Segundo Protocolo por el que se modifica el Tratado de Extradición y Asistencia Mútua en materia penal entre el Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos de 21 de Noviembre de 1978*. In: Boletín Oficial del Estado (80).

La Moncloa (1978): *Constitución Española*. Online verfügbar unter http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-04610A9267F0/0/constitucion_ES.pdf, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Ministerio de Asuntos Exteriores (07.08.1996): PROTOCOLO POR EL QUE SE MODIFICA EL TRATADO BILATERAL DE EXTRADICIÓN Y ASISTENCIA MUTUA EN MATERIA PENAL ENTRE EL REINO DE ESPAÑA Y LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. In: *Boletín Oficial del Estado* (190).

Ministerio de Justicia (1973): *Código Penal*, veröffentlicht im Boletín del Estado (BOE) am 12.12.1973, Artikel 30, 32 und 75, in: Noticias Jurídicas. Online verfügbar unter http://noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/d3096-1973.html#a30, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Poder Ejecutivo Federal; Secretaría de Gobernación (07.11.1996): *Ley federal contra la delincuencia organizada*. In: Diario Oficial de la Federación, (2-10). Online verfügbar unter http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4905021&fecha=07/11/1996&cod_diario=209834, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Presidente de Estados Unidos Mexicanos; El Rey de España (11.1978): *Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España*. In: Noticias Jurídicas. Online verfügbar unter http://noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/ir140380-je.html, zuletzt geprüft am 11.06.2019.

Secretaría de Relaciones Exteriores (03.12.1998): *Acuerdo de Cooperación Económica y Financiera entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España*. Online verfügbar unter https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/ESPANA-COOP_ECONOMICA.pdf, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Reino de España; República federativa de Brasil: *Tratado de extradición entre el Reino de España y la República Federativa de Brasil*. 02.02.1988. In: Red Iberoamericana de Co-

operación Internacional. Online verfügbar unter: https://iberred.org/sites/default/files/tratado020288espaabrasil.pdf , zuletzt geprüft am 12.06.2019.

HOCHSCHULSCHRIFTEN

Delgado Crespo, José Luis (1997): *La política exterior de México frente al terrorismo internacional*. Tesina de maestría. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México D.F.

INTERNETDOKUMENTE

Amnistía Internacional Sección Española (2015): „España: Amnistía Internacional alerta contra la definición vaga e imprecisa del delito de terrorismo". Online verfügbar unter https://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/espana-amnistia-internacional-alerta-contra-la-definicion-vaga-e-imprecisa-del-delito-de-terrori/, zuletzt aktualisiert am 24.07.2015, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Askapena: *Askapena*. Online verfügbar unter http://askapena.eus/, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Asociación de Víctimas del Terrorismo (2015): „10 razones por las que las víctimas del terrorismo saldrán a la calle el próximo 24 de enero para denunciar las traiciones del Gobierno de Mariano Rajoy", Noticias y Comunicados - Asociación Víctimas del Terrorismo. Online verfügbar unter http://avt.org/prensa/10-razones-por-las-que-las-victimas-del-terrorismo-saldran-a-la-calle-el-proximo-24-de-enero-para-denunciar-las-traiciones-del-gobierno-de-mariano-rajoy/1162, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Auñamendi Eusko Entziklopedia: "Z.E.N.", Online verfügbar unter http://aunamendi.eusko-ikaskuntza.eus/artikuluak/artikulua.php?id=eu&ar=147035http://aunamendi.eusko-ikaskuntza.eus/eu/z-e-n/ar-147035/, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

El Mundo: „Fondos reservados". In: *El Mundo*. Online verfügbar unter https://www.elmundo.es/especiales/2001/09/nacional/fondosreservados/fondos.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

El pacto de Ajuria Enea, In: *elmundo.es*, Online verfügbar unter: „El Pacto de Ajuria Enea", in: http://www.elmundo.es/ETA/documentos/pacto_ajuria_enea.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

European Parliament (2005): *Consejo Europeo. Reunión de 9 y 10 de diciembre de 1994 en Essen. Conclusiones de la Presidencia*. European Parliament. Online verfügbar unter http://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_es.htm, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Gesto por la Paz: *Gesto por la Paz: El mensaje*. Online verfügbar unter http://www.gesto.org/es/que-fue-gesto-por-la-paz/mensaje/, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

InSight Crime (2017): „EPR". InSight Crime. Online verfügbar unter https://www.insightcrime.org/mexico-organized-crime-news/epr-guerrillas-mexico/, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Juaristi, Jon (2007): „Ermua y su Foro, la historia de una convicción". Hrsg. v. Fundación para la Libertad. Online verfügbar unter http://paralalibertad.org/ermua-y-su-foro-la-historia-de-una-conviccion/, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

PNV, HB, EA, Izquierda Unida, et al. (1998): *Acuerdo de Lizarra/Pacto de Estella*. 12.09.1998. Online verfügbar unter http://www.filosofia.org/his/h1998liz.htm, zuletzt aktualisiert am 29.05.2015, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Policía Nacional (2019): *Comisaría General de Información*. Online verfügbar unter https:// www.policia.es/org_central/informacion/informacion.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Roniger, Luis: *Destierro y exilio en América Latina: Un campo de estudio transnacional e histórico en expansión*. Online verfügbar unter http://www.pacarinadelsur.com/home/abordajes-y-contiendas/318-destierro-y-exilio-en-america-latina-un-campo-de-estudio-transnacional-e-historico-en-expansion, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Sindelar, Daisy (2013): „New Holocaust Study Says Surviving Trauma Can Make Men Live Longer". Hrsg. v. Radio Free Europe - Radio Liberty. Online verfügbar unter https://www.rferl.org/a/holocaust-survivors-lived-longer/25098476.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Suárez Adolfo (1976): „Mensaje del 10 de septiembre de 1976 sobre la Ley para le Reforma Política". In: Fundación Transición Española. Online verfügbar unter http://www.transicion.org/ESPECIAL_ADOLFO_SUAREZ/DISCURSOS.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Vgl. United Nations (1989): *Measures to prevent international terrorism which endangers or takes innocent human lives or jeopardizes fundamental freedoms and study of the underlying causes of those forms of terrorism and acts of violence which lie in misery, frustration, grievance and despair and which causes some people to sacrifice human lives, including their own, in an attempt to effect radical changes*. Online verfügbar unter https://undocs.org/en/A/RES/44/29, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
United Nations (1991): *Measures to prevent international terrorism which endangers or takes innocent human lives or jeopardizes fundamental freedoms and study of the underlying causes of those forms of terrorism and acts of violence which lie in misery, frustration, grievance and despair and which causes some people to sacrifice human lives, including their own, in an attempt to effect radical changes*. Online verfügbar unter https://undocs.org/en/A/RES/46/51, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
United Nations General Assembly: *Measures to eliminate international terrorism*. United Nations. Online verfügbar unter https://www.un.org/en/ga/sixth/69/int_terrorism.shtml, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Vereinte Nationen. Sicherheitsrat (08.10.2004): *Security Council Acts Unanimously To Adopt Resolution Strongly Condemning Terrorism As One Of Most Serious Threats To Peace*. Online verfügbar unter http://www.un.org/press/en/2004/sc8214.doc.htm, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

TAGUNGSBÄNDE

Cámara de Diputados (2007a): *Reuniones interparlamentarias México-España*. Unter Mitarbeit von Elma del Carmen Trejo García und Efrén Corona Aguilar. Hrsg. v. Servicio de Investigación y Análisis. Subdirección de Política Exterior.
Cámara de Diputados (2007b): *Reuniones Interparlamentarias México-España*. Unter Mitarbeit von Alma Arámbula Reyes, María Paz Richard Muñoz, Cándida Bustos Cervantes und Efrén Corona Aguilar. Hg. v. Servicio de Investigación y Análisis. Subdirección de Política Exterior, Dezember 2007.
Congreso de la Unión (Hrsg.) (1995): *Memoria. VIII Reunión Interparlamentaria México - España. Palacio Legislativo, México D.F., 09.-10.10.1995*. Mexiko: Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados.

Congreso de los Diputados (1995): „Del diputado Don Luis Alberto Aguiriano Fornies, del Grupo Socialista del Congreso, que formula al gobierno: ¿Cuál es el contenido y consecuencias del reciente acuerdo suscrito con las autoridades mejicanas por el que se modifica el vigente Convenio de Extradición con dicho país?“ (Número de expediente 180/001291). Sesión Plenaria núm. 157. Unter Mitarbeit von Pleno y Diputación Permanente. Hg. v. Cortes Generales. V Legislatura (Diario de Sesiones del congreso de los Diputados, 159).

Cortes Generales (1994a): „Del diputado Don Manuel Milián Mestre del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, que formula al señor Ministro de Justicia e Interior: ¿Tiene el Gobierno datos suficientes para poder sospechar de la actividad delincuente de ETA en Méjico?“. Número de expediente 180/000475 (Pleno y Diputación Permanente, Sesión Plenaria núm. 72), 18.05.1994 (V Legislatura, Núm. 73), S. 3662-3663.

Cortes Generales (1994b): „Contestación“ (Sesión núm. 20), 22.06.1994 (V Legislatura, Núm. 249), S. 7519-7523.

Cortes Generales (1995): „Protocolo por el que se modifica el Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal entre el Reino de España y los Estados Unidos Mejicanos de 21 de noviembre de 1978, firmado en la Ciudad de Méjico el 23-6-95“. (Número de expediente 110/000185.). V Legislatura. Comisiones-Asuntos Exteriores. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados (Sesión núm. 45, 611).

TON- ODER FILMDOKUMENTE

BBC, E.T.B. (1998): *E.T.A., Saliendo de las sombras (Reportaje de la BBC, ETB)*. Online verfügbar unter https://www.youtube.com/watch?v=a-E68KVW8Ng, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (2010): *Interview with Manuel Marín González: Spain's role in relations between Latin America and the European Union* (Madrid, 13 April 2010). Madrid. Online verfügbar unter http://www.cvce.eu/en/obj/interview_with_manuel_marin_gonzalez_spain_s_role_in_relations_between_latin_america_and_the_european_union_madrid_13_april_2010-en-ea43230b-6668-4767-a4c6-12a514957f83.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Ministerio del Interior (1997): *El rostro de ETA*. Videokassette. Madrid.

VORTRÄGE/PRESSEKONFERENZEN

Aznar (1998): *Conferencia de prensa del presidente del gobierno, José María Aznar, con motivo del atentado terrorista en Sevilla*. Palacio de la Moncloa. Madrid, 30.01.1998, Online verfügbar unter https://jmaznar.es/file_upload/discursos/pdfs/00365A0365.pdf, zuletzt geprüft am 11.06.2019.

Aznar (2000): *Conferencia de prensa del presidente del gobierno, José María Aznar, durante la cumbre*. Panamá, 18.11.2000. Online verfügbar unter https://jmaznar.es/file_upload/discursos/pdfs/01065A1065.pdf, zuletzt geprüft am 11.06.2019.

Aznar; Zedillo (2000): *Conferencia de prensa conjunta del presidente del gobierno, José María Aznar, y del presidente de México*, Ernesto Zedillo. Madrid, 31.01.2000. Online verfügbar unter http://www.jmaznar.es/file_upload/discursos/pdfs/00873A0873.pdf, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

ZEITSCHRIFTENAUFSÄTZE

Aranzadi, Juan (1994): „Violencia etarra y etnicidad". In: *Ayer* (Violencia y política en España) (13), S. 189-209.

Arroyo Lara, Eladio; Pérez Gil, Luís V.; Garay Vera, Cristián (2008): „El estatus del terrorismo y la violencia política transnacional en el sistema internacional de la posguerra fría". In: *Foro Internacional* (Vol. XLVIII, No. 3), S. 571-590.

Carrillo Flores, Antonio (1979): „El Asilo Político en México". In: *Jurídica Anuario* (11), S. 27-38.

Desfor Edles, Laura (1999): „A Culturalist Approach to Ethnic Nationalist Movements. Symbolization and Basque and Catalan Nationalism in Spain". In: *Social Science History* 23 (3), S. 311-355.

Douglass, William A.; Zulaika, Joseba (1990): „On the Interpretation of Terrorist Violence: ETA and the Basque Political Process". In: *Society for Comparative Study of Society and History*, S. 238-257.

Entman, Robert M. (1993): „Framing. Toward Clarification of a Fractured Paradigm". In: *Journal of Communication* 43 (4), S. 51-58.

Fernández Soldevilla, Gaizka (2010a): „El compañero ausente y los aprendices de brujo: orígenes de Herri Batasuna (1974-1980)". In: *Revista de Estudios Políticos* (148), S. 71-103.

Fernández Soldevilla, Gaizka (2010b): „Agur A Las Armas. EIA, Euskadiko Ezkerra Y La Disolucion De ETA político-militar (1976-1985)". In: *Sancho el Sabio* (33), S. 55-95.

Friman, H. Richard (1993): „Side-payments versus security cards. Domestic bargaining tactics in international economic negotiations". In: *International Organization.* 47 (03), S. 387-410.

Gámez Vázquez, Alba Eritrea (2001): „Política interburocrática en la política exterior de México, 1988-1994". In: *Foro Internacional* XLI-3 (165), S. 474-500.

Garza Elizondo, Humberto (1984): „Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México". In: *Foro Internacional* XXIV-4 (96), S. 443-457.

Garza Elizondo, Humberto (1998): „Crisis de la política exterior mexicana". In: *Foro Internacional* (Vol. 38, No. 2-3), S. 177-202.

Gil-Alana, Luís A.; Barros, Carlos P. (2010): „A Note on the Effectiveness of National Anti-Terrorist Policies: Evidence from ETA". In: *Conflict Management and Peace Science* (27), S. 28-46.

González González, Guadalupe (2001): „Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización". In: *Foro Internacional* XLI-4 (166), S. 619-671.

Güell, Jorge; Moslares, Carlos; Úbeda, Ricardo (2010): „Las relaciones económicas entre México y España en el marco del Tratado con la Unión Europea". In: *Comercio Exterior* (Vol. 60, No. 1), S. 28-37.

Keck, Margaret E.; Sikkink, Kathryn (1999): „Transnational advocacy networks in international and regional politics". In: *UNESCO* (159), S.89-101.

Knopf, Jeffrey W. (1993): „Beyond two-level games: domestic–international interaction in the intermediate-range nuclear forces negotiations". In: *International Organization* 47 (04), S. 599-628.

Mayor Oreja, Jaime (1998): „Terrorismo, crimen organizado y política de seguridad". In: *Política Exterior* Vol. XII (64), S. 9-22.

Nadelmann, Ethan A. (1990): „The Evolution of Norms in International Society“. In: *International Organization* 44 (4), S. 479-526.
Nye Jr., Joseph S.; Keohane, Robert O. (1971): „Transnational Relations and World Politics: An Introduction“. In: *International Organization* 25 (3), S. 329-349.
Ojeda, Mario (1998): „México y España veinte años después de la reanudación de relaciones“. In: *Foro Internacional* (Vol. 38, No. 2-3), S. 157-176.
Piñeyro, José Luis (1994): „La seguridad nacional con Salinas de Gortari“. In: *Foro Internacional* XXXIV-4 (138), S. 754-772.
Putnam, Robert D. (1988): „Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games“. In: *International Organization* 42 (3), S. 427-460.
Risse-Kappen, Thomas (1994): „Ideas do not float freely: transnational coalitions, domestic structures, and the end of the cold war“. In: *International Organization* 48 (02), S. 185-214.
Schiavon, Jorge A.; Ortoz Mena L.N., Antonio (2001): „Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): Un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE“. In: *Foro Internacional* XLI-4 (166), S. 731-760.
Schröder, Hartmut (2012): „Tabu, Tabuvorwurf und Tabubruch im politischen Diskurs“. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (5-6). Online verfügbar unter http://www.bpb.de/apuz/75862/tabu-tabuvorwurf-und-tabubruch-im-politischen-diskurs?p=all, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Shapira, Yoram (1978): „La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría“. In: *Foro Internacional* XIX-1 (73), S. 62-91.
Smart, Ian (1984): „The adopted image: assumptions about international relations“. In: *International Journal*, Vol. XXXIX (2), S. 251-266.
Sola Ayape, Carlos (2011): „Sobre fórmulas y puntos de ruptura: el manejo diplomático en la normalización de las relaciones entre México y España (1975-1977)“. In: *Foro Internacional* (Vol. LI, Nr. 2), S. 271-303.
Villegas M., Francisco Gil (1999): „México y la Unión Europea: un proyecto de política exterior“. In: *Foro Internacional* XXXIX-2-3 (156-157), S. 266-294.
Werner, Michael; Zimmermann, Bénédicte (2002): „Vergleich, Transfer, Verflechtung“. In: *Geschichte und Gesellschaft: Zeitschrift für historische Sozialwissenschaften* (Volume 28), S. 607-636.

ZEITUNGSARTIKEL

ABC (1992): Ardanza: „La independencia es un concepto en crisis“. In: *ABC*, 25.02.1992, S. 21.
ABC (1993): „Policías mexicanos investigan en Nicaragua la participación de etarras en secuestros“. In: *ABC*, 10.06.1993, S. 31, zuletzt geprüft am 20.12.2014.
ABC (1996): „El quién es quién de ETA en México, según la policía“. In: *ABC*, 20.04.1996, S.22.
ABC (1996): „Los etarras ahora escondidos en México no podrán ser extraditados a España como terroristas“. In: *ABC*, 29.05.1996, S.26.
ABC (1996): „Santuario etarra en América“. In: *ABC*, 31.05.1996, S.25.
ABC (1996): „México niega la extradición del presunto etarra Andoni Celaya“. In: *ABC*, 26.07.1996, S.20.
ABC (1997): „México empieza a desmantelar el santuario de ETA con la extradición de Cádenas“, 03.05.1997, S.25.

ABC (1997): „Al menos 130 etarras, 75 reclamados ya por la Audiencia Nacional, se esconden de la Justicia española en México“. In: *ABC*, 21.07.1997, S.21.
ABC (1997): „El santuario de ETA en México“. In: *ABC*, 21.07.1997, S.22-25.
ABC (1997): „El vídeo ‚El rostro de ETA‘ mostrará en el extranjero las atrocidades de la banda“. In: *ABC*, 23.09.1997, S.26.
Agencias (2015): „México le niega la extradación [sic] a España del etarra Hilario Urbizu San Román“. In: *Alerta Digital*, 13.09.2015. Online verfügbar unter http://www.alertadigital.com/2015/09/13/mexico-le-niega-la-extradacion-a-espana-del-etarra-hilario-urbizu-san-roman/, 12.06.2019.
Aguilar Camín, Héctor (1994): „La paz armada del subcomandante Marcos“. In: *Proceso* 927, 08.08.1994.
Aguilar Camín, Héctor (1994): „El umbral invisible“. In: *Proceso*, 03.10.1994 (0935-28)
Aguilar Camín, Héctor; Alatriste, Sealtiel (1999): „Deploran el fin de la tregua de ETA“. In: *Proceso*, 20.12.1999 (1207-51).
Aizpeolea, Luis R. (2017): „Bidart, hito policial en la lucha contra ETA“. In: *El País*, 29.03.2017. Online verfügbar unter https://elpais.com/politica/2017/03/27/actualidad/1490633541_273179.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Alisedo, Pedro José (1996): „Cedió el gobierno mexicano: se aplicará la retroactividad en la extradición de presuntos etarras a España“. In: *Proceso*, 22.07.1996 (1029-26).
Alva, María de (1994): „Dudan actos de ETA en México“. In: *Reforma*, 19.04.1994.
Alvarado, Juan Manuel (1994): „Entrevista/Miguel Ángel Godínez. Respeta Ejército derechos humanos“. In: *Reforma*, 14.02.1994.
Ambriz, Agustín (1995): „Intenta la cancillería explicar el sigilo en el acuerdo: ‚Las conversaciones entre dos gobiernos para un tratado no se ventilan publicamente‘“. In: *Proceso*, 29.05.1995 (0969-36).
Anabitarte, Ana (1999): „Mayor: ejemplar relación entre México y España“. In: *El Universal*, 10.10.1999.
Anabitarte, Ana (1999): „México, ‚balón de oxígeno‘ para ETA“. In: *El Universal*, 11.10.1999.
Anabitarte, Ana (2000): „Depende de los mexicanos la alternancia en el poder: Aznar“. In: *El Universal*, 01.02.2000. Online verfügbar unter http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/13870.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Anabitarte, Ana (2000): „Fue entregado el vasco Óscar Cadenas a España“. In: *El Universal*, 19.02.2000.
Anabitarte, Ana (2000): „Respalda México lucha contra el terrorismo“. In: *El Universal*, 26.12.2000.
Aponte, David (1996): „España sí aportó datos para la captura de Zelaia: escrito de Lozano“. In: *La Jornada*, 06.05.1996. Online verfügbar unter http://www.jornada.unam.mx/1996/05/06/ETA00-PG.html, zuletzt geprüft am 13.06.2019.
Aponte, David; Román, José Antonio; EFE (1997): „Audaz, afirmar que hay 200 etarras en el país: Rebolledo Gout“. In: *La Jornada*, 18.07.1997. Online verfügbar unter http://www.jornada.unam.mx/1997/07/18/audaz.html, zuletzt geprüft am 13.06.2019.
Aponte, David (1997): „Dan por cerrado el caso del vasco Salegui como muerte natural“. In: *La Jornada*, 09.08.1997. Online verfügbar unter http://www.jornada.unam.mx/1997/08/09/vasco.html, zuletzt geprüft am 13.06.2019.

Aponte, David (1997): „Pide la pareja de Salegui nueva autopsia“. In: *La Jornada*, 10.08.1997. Online verfügbar unter http://www.jornada.unam.mx/1997/08/10/salegui.html, zuletzt geprüft am 13.06.2019.
Arvizu, Juan; Palacios, Cynthia; Guillén, Guillermina; Pérez Lima, Guadalupe (2000): „Destaca la reina Sofía la labor de EZ“. In: *El Universal*, 04.11.2000.
Ayllón, Luis (1995): „México accede a eliminar las trabas para la entrega de miembros de ETA. Los actos terroristas dejan de ser considerados delitos políticos“. In: *ABC*, 24.05.1995, S.35.
Ayllón, Luis (1995): „Zedillo pide ayuda al Rey para reactivar la economía de México“. In: *ABC*, 16.10.1995, S. 34.
Ayllón, Luis (1997): „España reclama a México que no retrase más el Tratado de Extradición acordado hace dos años“. In: *ABC*, 14.03.1997, S.27.
Azurmendi Badiola, José Félix (2011): „Telesforo Monzón, figura y genialidad“. In: *Deia*, 05.03.2011, S. 26f.
Ballinas, Víctor (2011): „Denuncia comunidad vasca persecución político-judicial por el gobierno mexicano“. In: *La Jornada*. Online verfügbar unter http://www.jornada.unam.mx/2011/07/08/politica/023n1pol, zuletzt geprüft am 13.06.2019.
Becerra Acosta, Jeanette (2001): „De Jeanette Becerra Acosta R.“. In: *Proceso*, 05.05.2001. Online verfügbar unter https://www.proceso.com.mx/185517/de- jeanette-becerra-acosta-r, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Blanche Petrich, I. (1996): „Herri Batasuna: un México neutral, indispensable en el caso Zelaia“. In: *La Jornada*, 14.04.1996. Online verfügbar unter http://www.jornada.unam.mx/1996/04/14/VASCO00-1304.html, zuletzt geprüft am 13.06.2019.
Cabildo, Miguel (1993): „México: 500 secuestros, 150 ‚secuestrables‘ y 150 etarras al acecho“. In: *Proceso*, 07.06.1993 (0866-15).
Campa, Homero (2000): „Testimonios de espionaje y allanamiento. ‚Extradiciones sumarias‘ de los presuntoss integrantes de ETA“. In: *Proceso*, 24.01.2000 (1212-02).
Carrillo, Pablo César (2000): „Radican en el país desde hace 10 años. Piden apoyo a México los vascos exiliados“. In: *Reforma*, 27.01.2000, S. 13A.
Carrillo, Pablo César (2000): „Son expulsiones electoreras, dicen“. In: *Reforma*, 27.01.2000, S. 13.
Carroll, Paul B. (1994): „¿Será el mismo grupo en secuestros de ejecutivo de tiendas y de banqueros?“ In: *Reforma*, 27.04.1994.
de Castells Arteche, Miguel (1977): „Extrañamiento al Caribe“. In: *Deia*, 10.Juli 1977, S. 3.
Cembrero, Ignacio (1996): „Zedillo garantiza a Aznar la colaboración plena de México en la lucha contra ETA“. In: *El País*, 07.09.1996. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1996/09/07/espana/842047215_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Cerda Ardura, Antonio (2001): „La ETA no está en guerra contra México“. In: *Siempre!* (2001), (Vol. 47, issue 2490), S. 36-37.
Cevallos, Diego (1997): „MEXICO: Gobierno niega que vivan etarras, pero policía investiga“. In: *Inter Press Service (IPS) – Agencia de Noticias*, 23.07.1997. Online verfügbar unter http://www.ipsnoticias.net/1997/07/mexico-gobierno-niega-que-vivan-etarras-pero-policia-investiga/, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Cobián, Felipe (1994): „Tal como deseaba, Karime Fernández nunca olvidará su fiesta de 15 años“. In: *Proceso*, 20.06.1994 (0920-25).
Cobián, Felipe (1999): „Surge un ‚nuevo fascismo‚ en Jalisco. Combaten los empresarios el ‚mito‚ de los derechos humanos“. In: *Proceso*, 25.10.1999 (1199-14).
Crónica.com.mx (2006): „Condecora España al jurista José María Ortega Padilla“, in: *Crónica.com.mx*, 14.08.2006. Online verfügbar unter http://www.cronica.com.mx/notas/2006/255983.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Cruz, Osiel (1994): „Reactiva la industria de la Seguridad“. In: *Reforma*, 03.06.1994.
Deia (1977): „Son un centenar los exiliados por ‚legalizar‘ en Euskadi Norte“. In: *Deia*, 21. Oktober 1977, S. 4.
Donipetry, Jon (1979): „Giscard, Suarez y les réfugiés“. In: *Enbata*, No. 581, 11.10.1979.
Duva, Jesús (1996): „Álvarez Cascos se impone a Mayor y logra destituir al jefe del espionaje policial“. In: *El País*, 04.07.1996. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1996/07/04/espana/836431208_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Duva, Jesús (1997): „Uno de los cuatro expulsados de México llevaba ‚años‘ desvinculado de ETA, según Atutxa“. In: *El País*, 15.11.1997. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1997/11/15/espana/879548419_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
EFE (2011): „Sancristóbal asegura que la cúpula de Interior ordenó la creación de los GAL“. In: *ABC*, 01.01.2011. Online verfügbar unter https://www.abc.es/espana/rc-sancristobal-asegura-cupula-interior-201104040000_noticia.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
EFE; Vasco Press (2011): „Sale libre el etarra Esteban Murillo al prescribir su último atentado pendiente“. In: *El Mundo*, 09.03.2011. Online verfügbar unter http://www.elmundo.es/elmundo/2011/03/09/espana/1299690524.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Egurbide, Peru; Aznarez, Juan Jesús (2000): „La cumbre de Panamá condena a ETA Castro queda totalmente aislado al negarse a poner su firma en la declaración final. La X Cumbre Iberoamericana concluye con una declaración de condena del terrorismo etarra“. In: *El País*, 19.11.2000.
El Confidencial Digital (2014): „Un topo policial engañó a los dos etarras detenidos en México“. In: *El Confidencial Digital*, 06.03.2014. Online verfügbar unter http://www.elconfidencialdigital.com/seguridad/policial-engano-etarras-detenidos-Mexico_0_2229377068.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
El País (1978): „El Consejo de Ministros puede aprobar hoy un decreto-ley antiterrorista“. In: *El País*. 29.06.1978. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1978/06/29/espana/267919217_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
El País (1980): „Detenido el vicepresidente del Parlamento Foral de Navarra, José Antonio Urbiola“. In: *El País*, 31.08.1980. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1980/08/31/espana/336520802_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
El País (1981): „Gómez Margarida e Iglesias Selgas se incorporan al Mando Unico Antiterrorista“. In: *El País*, 13.06.1981. Online verfügbar unter https://elpais.com/diario/1981/06/13/espana/361231207_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
El País (1984): „Acusado de intervenir en la matanza de Ispáster“. In: *El País*, 30.09.1984. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1984/09/30/espana/465343201_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

El País (1994): „Salpicado por los GAL y el ‚escándalo Roldán'". In: *El País*. 20.12.1994. Online verfügbar unter https://elpais.com/diario/1994/12/20/espana/787878002_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
El País (1996): „Un juez de México rechaza la extradición de Andoni Zelaia". In: *El País*, 06.07.1996. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1996/07/06/espana/836604009_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
El País (1997): „Interior distribuye en el extranjero un vídeo con los crímenes de ETA". In: *El País*, 15.09.1997. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1997/09/15/espana/874274408_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
El País (1997): „Interior distribuye en 17 países un vídeo donde se muestran los crímenes de ETA". In: *El País*, 23.09.1997. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1997/09/23/espana/874965618_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
El País (1997): „El Gobierno vasco acusa a Interior de romper el consenso antiterrorista con el vídeo sobre ETA". In: *El País*, 24.09.1997. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1997/09/24/espana/875052020_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
El País (2000): „México expulsa a la presunta terrorista de ETA Leire Martínez". In: *El País*, 27.07.2000. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/2000/07/27/espana/964648821_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
El País (2000): „Fox asegura que México va a colaborar ‚con entusiasmo y vigor' en la lucha contra ETA". In: *El País*, 04.10.2000. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/2000/10/04/espana/970610404_850215.html, zuletzt geprüft am 11.06.2019.
El País (2001): „La justicia mexicana deniega la extradición del etarra Galarza". In: *El País*, 05.07.2001. Online verfügbar unter https://elpais.com/diario/2001/07/05/espana/994284049_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
El País (2001): „El juez Baltasar Garzón decreta la ilegalización de Gestoras pro Amnistía". In: *El País*, 19.12.2001. Online verfügbar unter https://elpais.com/elpais/2001/12/19/actualidad/1008753421_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
El País (2012): „Muere Txillardegi, escritor y fundador de ETA". In: *El País*. 14.01.2012. Online verfügbar unter http://elpais.com/elpais/2012/01/14/actualidad/1326532620_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
El Universal (2000): „Se reanudará el diálogo con zapatistas: Castañeda". In: *El Universal*, 24.12.2000.
Enbata (1980): „Entretien avec Heri Batasuna". In: *Enbata*, Nr. 598, 07.02.1980.
Estrada, Nora Alicia (1994): „Estaba Harp Helú en lista de ETA". In: *Reforma*, 16.03.1994.
Estrada, Nora Alicia (1994): „Cumplen plan de secuestros". In: *Reforma*, 18.03.1994.
Etxeberry, Roger (1978): „Por la Administración Francesa y los ‚incontrolados'. Los refugiados en Euskadi Norte. Entre la espada y la pared". In: *Punto y Hora*, 19.-25.10.1978, S. 8-10.
Europa Press (2011): „Amnistía Internacional rechaza llamar a ETA grupo terrorista". In: *Europa Press*, 16.12.2011. Online verfügbar unter https://www.europapress.es/nacional/noticia-amnistia-internacional-rechaza-llamar-eta-grupo-terrorista-20111216124909.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Europa Press (2018): „Queda en libertad el etarra Oskar Cadenas tras pasar 18 años en prisión". In: *El Correo*, 08.07.2018. Online verfügbar unter https://www.elcorreo.com/politica/queda-libertad-etarra-20180708135326-nt.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Europa Press (2019): „Atentado de ETA contra la casa cuartel de Zaragoza: uno de los más mortíferos y causa pendiente de Josu Ternera“. In: *Europa Press*, 06.06.2019. Online verfügbar unter https://www.europapress.es/nacional/noticia-atentado-ETA-contra-casa-cuartel-zaragoza-mas-mortiferos-causa-pendiente-josu-ternera-20190516172144.html, zuletzt geprüft am 06.06.2019.

Euskal Herria Journal (1997): „JOSE LUIS SALEGI ELORZA WAS FOUND DEAD IN MEXICO“. In: *Euskal Herria Journal*, 14.08.1997. Online verfügbar unter http://www.driftline.org/cgi-bin/archive/archive_msg.cgi?file=spoon-archives/marxism-news.archive/marxism-news_1997/marxism-news.9708&msgnum=32&start=3752, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Executive Intelligence Review (1995): „Spain‘s ETA sets up ‚Kidnappers‘ Inc.‘“. In: *Executive Intelligence Review* (November 10). Online verfügbar unter http://www.larouchepub. com/other/1995/2245_ETA.html, zuletzt geprüft am 11.06.2019.

Fidalgo, Feliciano (1982): „Francia concederá la extradición de los terroristas que actúen en países democráticos“. In: *El País*, 11.11.1982. Online verfügbar unter https://elpais.com/diario/1982/11/11/espana/405817203_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Gil, Andrés (2016): „Adolfo Suárez, el referéndum frustrado y la monarquía precocinada“. In: *eldiario.es*, 21.11.2016. Online verfügbar unter http://www.eldiario.es/politica/Adolfo-Suarez-referendum-frustrado-monarquia_0_582692352.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Gor, Francisco (1980): „Herri Batasuna y Euskadiko Ezkerra, instrumentos de ETA para alejar a la población del Gobierno“. In: *El País*, 14.11.1980. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1980/11/14/internacional/343004418_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Gatsiopolous, Georgina (2007): „The EPR: Mexico‚s ‚Other‚ Guerillas“. In: *nacla*, 25.09.2007. Online verfügbar unter https://nacla.org/article/epr-mexicos-other-guerillas, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

González Solano, Bernardo (2018): „Derrotada tras 5 décadas miserables; ETA nunca más“. In: *Siempre!*, 12.05.2018. Online verfügbar unter http://www.siempre.mx/2018/05/espana-se-disuelve-derrotada-tras-5-decadas-miserables-ETA-nunca-mas/, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Guerrero, Claudia (1997): „Anomalías en autopsia de vasco“. In: *Reforma*, 12.08.1997, S.8.

Gutiérrez, Hugo (1997): „Exagera el *ABC*.-Embajada“. In: *El Norte*, 23.07.1997, S.5.

Gutiérrez, Hugo (1997): „Huí de España por miedo, soy un refugiado político“. In: *El Norte*, 23.07.1997, S.5.

Haces, Cosme (1994): „Investigan nexos entre ETA y EZLN“. In: *Reforma*, 22.01.1994.

Ibarra, Edgar; Medina, María Elena (1997): „Descalifican versión de *ABC*“. In: *El Norte*, 23.07.1997, S.5.

Iglesias, Leyre (2014): „El Ayuntamiento de Bilbao rinde un homenaje unitario a Santiago Brouard 30 años después“, in: *El Mundo*, 26.11.2014, Online verfügbar unter: http://www.elmundo.es/pais-vasco/2014/11/26/5475c5ed22601d09518b458e.html, zuletzt geprüft: 12.06.2019.

Irizar, Guadalupe (1993): „Niega Gobernación acción de grupo etarra en México“. In: *Reforma*, 30.12.1993.

Irizar, Guadalupe (1994): „Confirman llegada de españoles". In: Reforma, 23.01.1994.
Jiménez, Felipe (1997): „Uno de los etarras deportados de México era del comando que asesinó a un niño de dos años". In: *ABC*, 14.11.1997, S.25.
La Jornada (2000): „Zedillo, instrumento represivo de Madrid: PRD". In: *La Jornada*, 02.02.2000. Online verfügbar unter http://www.jornada.unam.mx/2000/02/02/ernesto.html, zuletzt geprüft am 13.06.2019.
Larraya, José Miguel (1997): „México condenará la próxima semana la extradición de un etarra relacionado con el secuestro de Aldaya". In: *El País*, 06.04.1997. Online verfügbar unter https://elpais.com/diario/1997/04/06/espana/860277603_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Las Noticias México (2013): „Sumario KAS EKIN XAKI EGIN (18/98, Entorno ETA)". In: *Las Noticias México*, 27.11.2013. Online verfügbar unter http://lasnoticiasmexico.com/42483.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
La Vanguardia (2010): „Askapena, el organismo internacionalista ‚entroncado en el MLNV". In: *La Vanguardia*, 28.09.2010. Online verfügbar unter https://www.lavanguardia.com/politica/20100928/54013802224/askapena-el-organismo-internacionalista-entroncado-en-el-mlnv.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Lázaro, Julio M. (2000): „Xaki oculta a huidos y controla a deportados de ETA, según Garzón". In: *El País*, 03.02.2000. Online verfügbar unter https://elpais.com/diario/2000/02/03/espana/949532415_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Libertad Digital (2005): „Sumario 18/98: cinco años de instrucción de Garzón". In: *Libertad Digital*, 20.11.2005. Online verfügbar unter http://www.libertaddigital.com/nacional/sumario-1898-cinco-anos-de-instruccion-de-garzon-1276265877/, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Lobo, José Luis (2018): „El CNI expulsa a un espía que trató de pasar información ‚sensible, al PP en 2011". In: *El Confidencial*, 04.12.2018. Online verfügbar unter https://www.elconfidencial.com/espana/2013-05-03/el-cni-expulsa-a-un-espia-que-trato-de-pasar-informacion-sensible-al-pp-en-2011_199686/, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Luca de Tena, Torcuato (1983): „El ministro prepara la visita de Felipe González al país azteca". In: *ABC*, 14.04.1983, S. 21.
Luna, Lucía (1994): „Impunes, posibles terroristas etarras, narcotraficantes y defraudadores fiscales México no logra ponerse de acuerdo en los tratados de extradición con España y EU". In: *Proceso*, 11.07.1994 (0923-21).
Martínez, Isabel C. (2012): „Ardanza afirma que hubo riesgo de golpe de Estado tras el atentado de Hipercor". In: *El País*, 19.06.2012. Online verfügbar unter https://elpais.com/politica/2012/06/19/actualidad/1340112729_230062.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Martínez, Sanjuana (1992): „Los vascos reclaman paz. ETA pierde fuerza y se dice dispuesta a negociar; el gobierno calla". In: *Proceso*, 24.02.1992 (0799-20).
Martínez, Sanjuana (1993): „Aquí, su centro de inteligencia y finanzas. En Latinoamérica, 1,000 miembros de la ETA; 200 operan en México". In: *Proceso*, 14.06.1993 (0867).
Martínez, Sanjuana (1994): „El secuestro de Harp Helu, al estilo de ETA". In: *Proceso*, 21.03.1994 (0907-16).

Martínez, Sanjuana (1994): „Empresarios españoles con intereses en México, atemorizados“. In: *Proceso*, 02.05.1994 (0913-07).
Martínez, Sanjuana (1994): „‚Mecanismos muy interesantes‘ en la cooperación antiterrorista de los gobiernos mexicano y español“. In: *Proceso*, 13.06.1994 (0919-08).
Martínez, Sanjuana (1994): „Desde febrero, España propuso a México un convenio de extradición de terroristas y, ‚por ambigüedad‘ no ha firmado: ministro Belloch“. In: *Proceso*, 20.06.1994 (920), S.32–35.
Martínez, Sanjuana (1994): „No entiendo cómo México alberga terroristas y pide a España ayuda para investigar nexos entre la ETA y el EZLN“: Antonio Corredor. In: *Proceso*, 20.06.1994 (0920-28).
Martínez, Sanjuana (1994): „Hacían un ‚turismo vivo‘ y observarían las elecciones. Para los vascos de Askapena, fue un honor que los expulsara ‚la dictadura priísta‘“. In: *Proceso*, 22.08.1994 (0929-29).
Martínez, Sanjuana (1995): „Julen Madariaga, fundador de ETA, renuncia tras el crimen de Gregorio Ordoñez: ‚Es hora de enterrar el hacha de la guerra‘“. In: *Proceso*, 20.02.1995 (0955-34).
Martínez, Sanjuana (1995): „Los blancos: políticos, militares, empresarios, periodistas. El relevo generacional de ETA, más radical, en ‚guerra de guerrillas‘“. In: *Proceso*, 20.02.1995 (0955-33).
Martínez, Sanjuana (1995): „A los casos GAL, Roldán y fondos reservados, se suman ‚los cadáveres de la democracia‘. Crecen las pruebas contra el Estado español, y Felipe González gobierna bajo sospecha“. In: *Proceso*, 27.03.1995 (0960).
Martínez, Sanjuana (1995): „ETA le ha hecho la gran campaña a Aznar, sin querer lo ha favorecido: Iñaki Anasagasti, del PNV“. In: *Proceso*, 01.05.1995 (0965-33).
Martínez, Sanjuana (1995): „Setenta intelectuales piden la dimisión de Felipe González y elecciones anticipadas. La vida política de España se ha envilecido hasta grados insospechados“. In: *Proceso*, 01.05.1995 (0965-32).
Martínez, Sanjuana (1995): „Ataca el derecho de asilo: Herri Batasuna. México, en la ‚estrategia represiva‘ de España con el tratado de extradición“. In: *Proceso*, 29.05.1995 (0969).
Martínez, Sanjuana (1995): „Comparan en España al PSOE con el PRI, ‚y eso es como un castigo divino‘. El ocaso de Felipe González; la gente ya no le cree y el felipismo se desmorona“. In: *Proceso*, 07.08.1995 (0979-30).
Martínez, Sanjuana (1995): „Cuatro años de sumar eslabones en la cadena de corrupción española“. In: *Proceso*, 07.08.1995 (0979-31).
Martínez, Sanjuana (1995): „Adujo el gobierno ‚razones administrativas‘. El tratado de extradición con España entrará en vigor en 1996, pero México ya expulsó a dos supuestos etarras“. In: *Proceso*, 09.10.1995 (0988).
Martínez, Sanjuana (1996): „Manifestaciones de protesta en el País Vasco. El gobierno español engañó al de México y a ACNUR para la deportación de ‚Koldo‘ Domínguez“. In: *Proceso*, 26.02.1996 (1008-17).
Martínez, Sanjuana (1996): „Elkarri, movimiento dialoguista, condena a ETA: su radicalismo fortalece a los sectores inmovilistas y crea hostilidad social“. In: *Proceso*, 22.07.1996 (1029-25).
Martínez, Sanjuana (1997): „El Partido Popular prefiere mantenerse en el poder antes que sentarse a negociar con ETA: Tellería“. In: *Proceso*, 07.04.1997 (1066-25).

Martínez, Sanjuana (1997): „Partidos políticos y fuerzas sociales en contra de las medidas policiacas. El gobierno español, enfrentado a la creciente demanda por el diálogo con ETA“. In: *Proceso*, 07.04.1997 (1066-24).
Martínez, Sanjuana (1997): „‚Es el regreso de la derecha pura y dura‘: Joseba Alvarez, uno de los condenados. El encarcelamiento de los 23 miembros de la Mesa Nacional de Herri Batasuna, provoca más violencia en el País Vasco“. In: *Proceso*, 15.07.1997 (1102-23).
Martínez, Sanjuana (1997): „Al negarse al traslado de los presos, el gobierno propicia el enfrentamiento entre vascos: Gestoras Pro Amnistía“. In: *Proceso*, 21.07.1997 (1081).
Martínez, Sanjuana (1997): „Ante el asesinato de Blanco Garrido, seis millones de españoles dijeron: ¡Basta ya! Julen Madariaga, fundador de ETA: se cometió un enorme error, pero la cerrazón de Aznar también es imperdonable“. In: *Proceso*, 21.07.1997.
Martínez, Sanjuana (1997): „El ministro del Interior pide ‚un castigo ejemplar‘. ‚Evidente‘ injerencia del Poder Ejecutivo español en el juicio contra líderes de Herri Batasuna“. In: *Proceso*, 06.10.1997 (1092-25).
Martínez, Sanjuana (1998): „Los cuatro españoles expulsados de México presentarán un recurso legal contra la prohibición de regresar a Chiapas“. In: *Proceso*, 20.04.1998 (1120-04).
Martínez, Sanjuana (1999): „La tregua anunciada el año pasado fue una ficción. Los golpes policiacos contra la dirigencia de la ETA aleja la paz en el País Vasco“. In: *Proceso*, 22.03.1999 (1168-23).
Martínez, Sanjuana (1999): „En el País Vasco, acusaciones mutuas. La de ETA, una tregua para ser rota“. In: *Proceso*, 01.11.1999 (1200-27).
Martínez, Sanjuana (1999): „ETA y Aznar se muestran los dientes. El País Vasco se resiste a volver a la cultura del miedo“. In: *Proceso*, 20.12.1999 (1207-25).
Martínez, Sanjuana (2000): „Ante la ONU, acusación en ciernes contra el gobierno mexicano“. In: *Proceso*, 24.01.2000 (1212).
Martínez, Sanjuana (2000): „Tensa reunión a puerta cerrada. El Partido Nacionalista Vasco cuestiona a Zedillo: insensible y camaleónico“. In: *Proceso*, 07.02.2000 (1214-24).
Martínez, Sanjuana (2000): „Negociación, única salida. Aznar provoca los golpes de ETA: Xavier Arzalluz, presidente del Partido Nacionalista Vasco“. In: *Proceso*, 28.02.2000 (1217-25).
Martínez, Sanjuana (2001): „Posible sanción por revelar secretos judiciales. Baltasar Garzón: su biografía ya está en los tribunales“. In: *Proceso*, 22.01.2001 (1264-23).
Maza, Enrique (1994): „‚No es inconstitucional‘, dice el procurador de la República. Compara Diego Valadés a la Coordinación de Farell con el Consejo Nacional de Seguridad estadunidense“. In: *Proceso*, 09.05.1994 (0914-17).
Medina, Julieta (1994): „Aceptan que la ETA operaría en México“. In: *Reforma*, 06.01.1994.
Mejía, José Gerardo (1997): „Refuta ONG a Mayor Oreja sobre etarras“. In: *Reforma*, 09.11.1997.
Méndez, Luis (1997): „Se exagera presencia de ETA en México“. In: *Reforma*, 02.11.1997, S.16.
Míguez, Alberto (1983): „Morán visita México, con la deuda y Centroamérica al fondo“. In: *ABC*, 14.04.1983, S. 21.

Millás, Juan José (2013): „Luis Roldán, el rostro de la corrupción: ‚Y sí, delinquí'". In: *El País*, 17.11.2013. Online verfügbar unter https://elpais.com/politica/2013/11/15/actualidad/1384533687_745330.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Monge, Raúl; Morales, Sonia (1996): „Tras la vigilancia ‚extrema' de los vascos refugiados en México, los procesos de extradición comienzan con el caso de Andoni Zelaia. In: *Proceso*, 11.03.1996 (1010-32).

Morales, Isabel (1981): „En una carta, un presunto militante de ETA acusa a policías mexicanos de haberlo torturado". In: *Proceso*, 27.04.1981 (0234-26).

Mucientes, Esther: „Especial ETA: la dictadura del terror: Garzón, contra el entramado de ETA". In: *elmundo.es*. Online verfügbar unter http://www.elmundo.es/ETA/lucha_antiterrorista/garzon.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Musacchio, Humberto (1997): „¿Guerra sucia a ETA en México?" In: *Reforma*, 12.08.1997.

Navalón, Antonio (2014): „El presidente español viajó México [sic], en su primera visita oficial como paso para la reconciliación". In: *El País*, 20.07.2014. Online verfügbar unter http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/07/18/actualidad/1405703256_291449.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Nidia Aguirre, Mayra (2000): „Niega INM búsqueda de etarras". In: *El Universal*, 28.07.2000.

Noriega García, Pilar (2000): „De Pilar Noriega". In: *Proceso*, 31.01.2000 (1213-43).

Olmo y Losada, José (1994): „González reconoce que miembros de ETA ‚en reposo' en América participan en acciones violentas". In: *ABC*, 08.09.1994, S. 23.

Orgambides, Fernando (1992): „Ardanza respalda desde México el papel de Rafael Vera en la lucha antiterrorista". In: *El País*, 17.02.1992. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1992/02/17/espana/698281205_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Orgambides, Fernando (1996): „Zedillo recibe el apoyo del PP e IU al libre comercio de México con la UE". In: *El País*, 28.01.1996. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1996/01/28/espana/822783620_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Orgambides, Fernando (1996): „El presunto etarra Domínguez llega a España, deportado desde México." In: *El País*, 19.02.1996. Online verfügbar unter https://elpais.com/diario/1996/02/19/espana/824684403_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Ormazabal, Mikel; Aizpeolea, Luis R. (2018): „ETA anuncia su disolución", 03.05.2018. Online verfügbar unter https://elpais.com/politica/2018/05/03/actualidad/1525336524_523980. html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Otálora, Óscar B. de (2018): „Cuauthémoc Cárdenas: el político que se opuso a extraditar etarras desde México". In: *El Correo*, 04.05.2018. Online verfügbar unter https://www.elcorreo.com/politica/cuauthemoc-cardenas-politico-20180504141446-nt.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Peña Abizanda, Eduardo (1981): „Carta del embajador de España sobre el reportaje a ETA". In: *Proceso*, 11.05.1981 (0236-47).

Peralta, Braulio (1997): „Chapa se declara inocente y rechaza la extradición". In: *La Jornada*, 24.07.1997. Online verfügbar unter https://www.jornada.com.mx/1997/07/24/chapa.html, zuletzt geprüft am 28.05.2019.

Perger, Werner A. (2005): „Im Grunde ist es wie unter Franco". In: *Die Zeit Online*, 20.04.2005. Online verfügbar unter https://www.zeit.de/2005/16/savater/komplettansicht, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Proceso (1994): „Informe de la ‚rama de contrainteligencia 0-047' del Centro de Investigación y Seguridad Nacional". In: *Proceso*, 11.06.1994. Online verfügbar unter http://

www.proceso.com.mx/165540/informe-de-la-rama-de-contrainteligencia-0-047-del-centro-de-investigacion-y-seguridad-nacional, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Punto y Hora (1977): „Habla E.T.A. Militar“. In: *Punto y Hora*, 21.03.-06.04.1977, S.14-16.
Punto y Hora (1979): „Iñaki Esnaola, Miguel Castells, Albaro Reizábal: tres abogados denuncian“, in: *Punto y Hora*, 28.06.-05.07.1979, S. 10-16.
Punto y Hora (1979): „Habla ‚Anai-Artea‘“. In: *Punto y Hora*, 5.-12.07.1979, S. 13.
Punto y Hora (1979): „Parlamentarios vascos por Europa. Un viaje más que explosivo“. In: *Punto y Hora*. 19.-26.07.1979, S. 21.
Punto y Hora (1979): „Con refugiados políticos: la situación de Iparralde, insostenible“. In: *Punto y Hora*, 9.-23.08.1979, S. 34.
Punto y Hora (1980): „Biarritz-Caracas-México. Las rutas del exilio“. In: *Punto y Hora*, 21.-28.02.1980, Nr. 164, S. 11-13.
Punto y Hora (1981): „Mientras las medidas Giscard siguen vigentes Mitterrand ofrece confinamientos“, in: *Punto y Hora*, 239, 16.-23.10.1981, S. 9-10.
Punto y Hora (1982): „Joseba Azkarraga: Galavís no ha cumplido sus compromisos“. In: *Punto y Hora*, 15.01.-22.01.1982, S. 10-15.
Ramírez, Ignacio (1995): „Reportes de inteligencia militar describen ingresos de armas, campamentos ‚subversivos‘, ataques de rebeldes. ‚Alerta Roja‘ en la sierra de Guerrero por la actividad de grupos guerrilleros“. In: *Proceso*, 07.08.1995 (0979-01).
Ramírez, Ignacio (1996): „Secuestros, extradiciones sumarias y pasos hacia la legalización de la persecución, en la política exterior mexicana: Pilar Noriega“. In: *Proceso*, 16.12.1996 (1050-08).
Ramírez, Ignacio (2000): „¿EZ, presionado por España?“. In: *El Universal*, 04.06.2000.
Reforma (1993): „Establecerían ‚etarras‘ base operativa en México“. In: *Reforma*, 29.12.1993.
Reforma (1994): „Analizan partidos política antiterrorista en España“. In: *Reforma*, 01.09.1994.
Resumen Latinomamericano (2016): „Uruguay. El crimen de una democracia“. In: *Resumen Latinoamericano*, 26.08.2016. Online verfügbar unter http://www.resumen-latinoamericano.org/2016/08/26/uruguay-el-crimen-de-una-democracia/, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Rodríguez, Jorge A. (2000): „ETA envió dos emisarios a México para frenar las expulsiones y sondear a etarras históricos“. In: *El País*, 31.01.2000. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/2000/01/31/espana/949273219_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Rodríguez, Ruth; Ruiz, José Luis; Hidalgo, Claudia (2000): „Transladan a España a Óscar Cadenas“. In: *El Universal*, 18.02.2000.
Ruiz, José Luis; Zárate, Arturo (1999): „Recibe SRE a ministra española“. In: *El Universal*, 08.12.1999.
Ruiz, José Luis; Guillén, Guillermina (1999): „Extradición arbitraria, no: Mariscal“. In: *El Universal*, 09.12.1999.
Sánchez, José Luis (1994): „Niega PGR presencia de la ETA“. In: *Reforma*, 02.05.1994.
Santaren, Enrique (1998): „HB deja sus siglas y se integra en una amplia plataforma electoral“. In: *El Mundo*, 03.09.1998. Online verfügbar unter https://web.archive.org/web/20010625042952/http://www.elmundo.es/1998/09/03/espana/03N0026.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Sarmiento Huerta, Laura (2000): „Critican extradición de vascos“. In: *El Universal*, 21.01.2000.
Sebastián, Pablo (1981): „Adolfo Suárez no oculta su preocupación por los efectos involutivos del intento de golpe de Estado“. In: *El País*, 31.03.1981. S. 19f.
Servimedia (1999): „El Constitucional excarcela a la Mesa Nacional de HB“. In: *El Mundo*, 20.07.1999. Online verfügbar unter https://www.elmundo.es/elmundo/1999/julio/20/nacional/constitucional.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Sola, Ramón (2015): „Exilio vasco, un drama al fin contado“. In: *Gara*, 01.12.2015. Online verfügbar unter http://www.naiz.eus/eu/hemeroteca/gara/editions/2015-12-01/hemeroteca_articles/exilio-vasco-un-drama-al-fin-contado, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
S.N. (1981): „Calvo Sotelo se entrevistó con López Portillo en su primera jornada de estancia en México“. In: *ABC*, 16.07.1981, S. 7.
S.N. (1981): „Anunció Calvo Sotelo un pacto antiterrorista España-México“. In: *Proceso*, 20.07.1981 (0246).
S.N. (1982): „Garaicoechea desconfía de que ETA-m tenga voluntad firme de un alto el fuego“. In: *ABC*, 12.02.1982, S. 8.
S.N. (1982): „De la Madrid, ETA, El Salvador, temas, aquí, del canciller español“. In: *Proceso*, 22.02.1982 (0277-21).
S.N. (1983): „Costa Rica declara ‚secreto de Estado‘ la detención de los etarras“. In: *ABC Sevilla*, 23.09.1983, S. 11.
S.N. (1983): „Por el tema de la ETA Borge afirma que ‚no peligran las relaciones entre Nicaragua y España‘“. In: *ABC Sevilla*, 23.09.1983, S. 11, zuletzt geprüft am 15.05.2018.
S.N. (1995): „La Fiscalía de la Audiencia Nacional cuestiona la efectividad del tratado de extradición con México“. In: *ABC*, 25.05.1995, S. 35.
S.N. (1995): „En España se comercializa la información del espionaje, y la ‚escucha ilegal‘ afecta incluso a quien la auspicia“. In: *Proceso*, 29.05.1995 (0969-32).
S.N. (1996): „Uruguay y México expresan en Lima su disposición a extraditar etarras a España. Los dos países afirman que colaborarán en la lucha contra el terrorismo“. In: *ABC*, 26.04.1996, S. 36.
S.N. (1996): „Secuestros, extradiciones sumarias y pasos hacia la legalización de la persecución, en la política exterior mexicana: Pilar Noriega“. In: *Proceso*, 14.12.1996. Online verfügbar unter https://www.proceso.com.mx/173862/secuestros-extradiciones-sumarias-y-pasos-hacia-la-legalizacion-de-la-persecucion-en-la-politica-exterior-mexicana-pilar-noriega, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Susaeta, Igor (2016): „Independentistok politika egiten ikasi beharra daukagu“. In: *Berria*, 06.11.2016. Online verfügbar unter https://www.berria.eus/paperekoa/1913/010/001/2016-11-06/independentistok_politika_egiten_ikasi_beharra_daukagu.htm, zuletzt geprüft am 12.06.2019.
Tena Benjumea, Torcuato (1994): „Ernesto Zedillo promete una paz justa en Chiapas y aclarar los asesinatos de dirigentes políticos“. In: *ABC*, 02.12.1994.
Trejo, Amparo (1994): „Figuraba en lista de ETA padre de Moreno“. In: *Reforma*, 26.04.1994.
Trejo, Amparo; Gasca, Armando (1994): „Aplicará PGR mano dura“. In: *Reforma*, 27.04.1994.
Trejo, Amparo (1994): „Libre, por fin, después de 106 días“. In: *Reforma*, 29.06.1994.
Unzueta, Patxo (1982): „Los intentos de negociación del Gobierno con ETA se remontan a finales de 1976“. In: *El País*, 08.11.1982. Online verfügbar unter https://elpais.com/diario/1982/11/08/espana/405558012_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

UPI (1988): „Interpol‚s Mexican chief kills two, commits suicide“. In: *UPI*, 18.09.1988. Online verfügbar unter https://www.upi.com/Archives/1988/09/18/Interpols-Mexican-chief-kills-two-commits-suicide/9157590558400/, zuletzt geprüft am 13.06.2019.

Valdés, Miguel Ángel (1994): „Apoyan separatistas vascos al EZLN“. In: *Reforma*, 11.01.1994.

Valdés, Miguel Ángel (1994): „Destaca diario *ABC* secuestro de Harp Helú“. In: *Reforma*, 17.03.1994.

Valdés, Miguel Ángel (1994): „Advierte Ministro español estaría ETA en México“. In: *Reforma*, 19.05.1994.

Valdés, Miguel Ángel (1994): „Confirman vínculos ETA-OLP-zapatistas. Viajaron a Chiapas 200 etarras para entrenar a rebeldes“. In: *Reforma*, 08.08.1994, S. 6. Online verfügbar unter http://132.248.77.17/SANCHEZ/REF0619940808.HTML, zuletzt geprüft am 11.06.2019.

Vargas, Rosa Elvira; Tejeda, Armando G. (2000): „Policías españoles vigilaban a presuntos etarras en México. In: *Jornada UNAM*, 31.01.2000. Online verfügbar unter http://www.jornada.unam.mx/2000/02/01/pol1.html, zuletzt geprüft am 13.06.2019.

Viúdez, Juana (2007): „La Operación Malaya se reactiva con la detención de un ex comisario de policía“, in: *El País*, 24.04.2007, online verfügbar unter: https://elpais.com/diario/2007/04/24/espana/1177365618_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Yoldi, José (1997): „Víctimas del Terrorismo pide a México la entrega de 35 etarras“. In: *El País*, 22.07.1997. Online verfügbar unter http://elpais.com/diario/1997/07/22/espana/869522404_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Yoldi, José (2006): „El macrojuicio contra el entorno de ETA vuelve a ser aplazado“. In: *El País*, 18.02.2006. Online verfügbar unter https://elpais.com/diario/2006/02/18/espana/1140217204_850215.html, zuletzt geprüft am 12.06.2019.

Zuloaga, J. M.; Olave, C. (1993): „ETA dirigía desde Nicaragua la red de secuestros y chantajes en México“. In: *ABC*, 11.06.1993, S. 31.

Zuloaga, J.M. (1993): „Ciento cincuenta etarras, entre ellos miembros del ‚comando Donosti‚, se esconden en México“. In: *ABC*, 07.05.1993, S. 31.

Zuloaga, J. M. (1993): „ETA monta un santuario en México para financiarse con extorsiones“. In: *ABC*, 28.12.1993, S. 20-21.

Zuloaga, J. M. (1993): „La mafia etarra se ha establecido en México, con empresas tapadera para el terrorismo internacional“. In: *ABC*, 28.12.1993, S. 19.

Zuloaga, J. M. (1994): „Gorostidi, de HB, negoció la situación de los etarras con un alto cargo mexicano“. In: *ABC*, 02.01.1994, S. 24.

Zuloaga, J. M. (1994): „México pide colaboración a España para investigar la conexión de ETA con el Ejército Zapatista“. In: *ABC*, 22.01.1994.

Zuloaga, J. M. (1994): „Dos industriales mexicanos, en el comité de acogida de etarras que huyen a aquel país“. In: *ABC*, 12.09.1994, zuletzt geprüft am 20.12.2014, S. 24-25.

Zuloaga, J. M. (1996): „Los etarras huidos a México, obligados a esconderse ante la presión de las autoridades federales“. In: *ABC*, 17.04.1996, S. 24-25.

Zuloaga, J. M. (1996): „Aznar supedita un viaje a México a la colaboración de ese país para perseguir a ETA“. In: *ABC*, 14.07.1996, S. 23.

Zuloaga, J. M. (1997): „Al menos 130 etarras, 75 reclamados ya por la Audiencia Nacional, se esconden de la Justicia española en México“. In: *ABC*, 21.07.1997, S. 21.

Zuloaga, J. M. (1997): „El santuario de ETA en México“. In: *ABC*, 21.07.1997, S. 22-25.

ANHANG

Abkürzungsverzeichnis

ACNUR	La Agencia de la ONU para los Refugiados
AGA	Archivo General de la Administración
AGN	Archivo General de la Nación
AI	Amnesty International
AVT	Asociación Víctimas del Terrorismo
CESID	Centro Superior de Información de la Defensa
CISEN	Centro de Investigación y Seguridad Nacional
CDHMAP	Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro
COG	Chief of Government
DFS	Dirección Federal de Seguridad
EA	Eusko Alkartasuna
EE	Euskadiko Ezkerra
EG	Europäische Gemeinschaft
EH	Euskal Herritarrok
EIA	Euskal Iraultzarako Alderdia
EPR	Ejército Popular Revolucionario
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
ETAm	ETA militar
ETApm	ETA político-militar
EU	Europäische Union
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FBL	Fuerzas Bolivarianas de Liberación
FPL	Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí
GAL	Grupos Antiterroristas de Liberación
GAT	Grupo Antiterrorista
HASI	Herri Alderdi Sozialista Iraultzailea
HB	Herri Batasuna
IA	Izquierda Abertzale
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INM	Instituto Nacional de Migración
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
MEX	Mexiko

MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MLNV	Movimiento de Liberación Nacional Vasco
NAFTA	Organización de Naciones Unidas
ONUSAL	Observadores de Naciones Unidas en El Salvador
PCE	Partido Comunista de España
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PETRONOR	Petróleos del Norte
PFP	Policía Federal Preventiva
PGR	Procuraduría General de la República
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PP	Partido Popular
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PSU	Partido Socialista Unificado
RI	Reunión Interparlamentaria
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SPA	Spanien
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UCD	Unión del Centro Democrático
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
ZEN	Zona Especial Norte

INTERVIEWPARTNERINNEN

Nr.	Tätigkeitsbeschreibung	Datum	Art der Durchführung
1	Akademikerin	28.07.2015	persönlich
2	Akademiker	29.07.2015	persönlich
3	Akademiker und ehemaliger Mitarbeiter der SRE	29.07.2015, 30.09.2015, 19.04.2016	persönlich
4	Akademiker	29.07.2015	persönlich
5	Mexikanischer Baske und Akademiker	31.07.2015	persönlich
6	Mexikanischer Baske und Akademiker	04.08.2015	persönlich
7	Ehemaliger Regierungsbeamter der SRE unter Miguel de la Madrids Regierung	04.08.2015	schriftlich
8	Ehemaliger Politiker der *Partido Socialista Unificado* (PSU) und PRD	05.08.2015	schriftlich
9	Akademiker	06.08.2015	persönlich
10	Mitarbeiter der *Fundación Democracia*	08.08.2015	persönlich
11	Bürgerkriegsflüchtling und Akademiker	10.08.2015	persönlich
12	Ehemalige Mitarbeiterin des AGN	12.08.2015	persönlich
13	In Mexiko ansässiger baskischer Akademiker	13.08.2015	persönlich
14	Akademiker	13.08.2015	persönlich
15	Akademiker	14.08.2015	persönlich
16	Ehemaliger Regierungsbeamter der SeGob unter José López Portillos Regierung; ehemaliger Mitarbeiter der SRE unter Ernesto Zedillos Regierung	18.08.2015; 06.11.2015	persönlich
17	In Mexiko ansässiger baskischer Aktivist und Unterstützer der ExilantInnen	19.08.2015	persönlich
18	Akademiker	19.08.2015	persönlich
19	In Mexiko ansässiger baskischer Akademiker	21.08.2015; 16.11.2015; 13.04.2016; 21.04.2016	persönlich
20	Mitarbeiter des *Centro Vasco* und der *Delegación Vasca*	24.08.2015	persönlich
21	Akademiker und Journalist	26.08.2015	persönlich
22	Akademikerin	28.08.2015	persönlich
23	Den ETApm ExilantInnen in Mexiko ehemals nahestehende Person	29.08.2015	persönlich
24	Ehemaliger Mitarbeiter der SRE	31.08.2015	telefonisch

25	Ehemaliges Mitglied von ETAM und Exilant der ETA in Mexiko	23.09.2015; 19.10.2015; 28.04.2016	persönlich
26	Journalist, ehemaliger Mitarbeiter der *Jornada*	30.09.2015	persönlich
27	Ehemaliger Mitarbeiter der SRE unter Carlos Salinas de Gortaris Regierung	01.10.2015	persönlich
28	Journalist von *Proceso*	05.10.2015	persönlich
29	Ehemaliges Mitglied von ETAM und Exilant der ETA in Mexiko	03.-05.10.2015; 23.-24.04.2016	persönlich
30	Ehemaliger Anwalt von ETA-Mitgliedern	04.10.2015; 14.10.2015	persönlich
31	Ehemaliger Mitarbeiter des CISEN	09.10.2015	persönlich
32	Ehemaliger Regierungsbeamter der PGR unter Carlos Salinas de Gortaris Regierung	21.10.2015	persönlich
33	Mitarbeiterin des *Ateneo Español*	22.10.2015	persönlich
34	Akademiker	22.10.2015	persönlich
35	Ehemaliges Mitglied von ETApm und Exilant der ETA in Mexiko	27.10.2015	persönlich
36	Mexikanischer Baske, Akademiker und Journalist	Oktober 2015	schriftlich
37	Ehemaliger Mitarbeiter des CISEN	03.11.2015 16.11.2015/ 17.11.2017	persönlich schriftlich
38	Mitarbeiterin der spanischen Botschaft	10.11.2015	telefonisch
39	Ehemaliger Regierungsbeamter der PGR unter Carlos Salinas de Gortaris Regierung	11.11.2015	persönlich
40	Mitarbeiterin der SRE	12.11.2015	telefonisch
41	Ehemaliger Regierungsbeamter des INM unter Ernesto Zedillos Regierung	12.11.2015	persönlich
42	Ehemaliger Regierungsbeamter der SRE unter Ernesto Zedillos Regierung	17.11.2015	persönlich
43	Jurist und ehemaliger Mitarbeiter der SRE	18.11.2015	persönlich
44	Yoyes nahestehende Person	29.11.2015	persönlich
45	Luis de Basabe nahestehende Person	19.11.2015	schriftlich
46	Ehemaliger Regierungsbeamter der SeGob unter Carlos Salinas de Gortaris Regierung	07.04.2016	persönlich
47	Ehemaliger Regierungsbeamter der SRE unter Ernesto Zedillos Regierung	26.04.2016	persönlich
48	2 Ehemalige Mitarbeiter des CISEN	27.04.2016	persönlich
49	Yon de Luisa nahestehende Person	29.04.2016	persönlich
50	Ehemaliges ETApm-Mitglied	April 2016	schriftlich

51	Ehemaliger Regierungsbeamter des Ministerio del Interior unter Felipe González' Regierung	26.05.2016	persönlich
52	Akademiker	31.05.2016; 23.06.2016	persönlich
53	Ehemaliger Mitarbeiter der AVT	07.06.2015	telefonisch
54	Ehemaliger Regierungsbeamter des *Ministerio del Interior* unter José María Aznars Regierung	08.06.2016, 14.07.2016	persönlich
55	Ehemaliger Regierungsbeamter des *Ministerio del Interior* unter Adolfo Suárez' Regierung	14.06.2016	persönlich
56	Ehemaliger Regierungsbeamter des *Ministerio del Interior* unter José María Aznars Regierung	14.06.2016	persönlich
57	Ehemaliger Regierungsbeamter des *Ministerio de Justicia* unter Felipe González' Regierung	15.06.2016	persönlich
58	Ehemaliger Mitarbeiter des MAEC	16.06.2016	persönlich
59	Ehemaliger PP-Abgeordneter	20.06.2016	persönlich
60	Unternehmer	24.06.2016	persönlich
61	Ehemaliger Regierungsbeamter des MAEC unter Adolfo Suárez' Regierung	24.06.2016	persönlich
62	Ehemaliger Mitarbeiter des MAEC	30.05.2016 05.07.2016	persönlich telefonisch
63	Ehemaliger Mitarbeiter der *Policía Nacional* und des Geheimdienstes	06.07.2016	persönlich
64	Ehemaliger Regierungsbeamter des *Ministerio de Justicia* unter Adolfo Suárez' Regierung	15.07.2016	persönlich
65	Ehemaliger Beamter der baskischen Regierung	21.07.2016	persönlich
66	Ehemaliger Beamter der baskischen Regierung	22.07.2016	persönlich
67	Ehemaliger PNV-Abgeordneter im *Congreso* in Madrid und ehemaliger Beamter der baskischen Regierung	26.07.2016 06.01.2017; 09.01.2017	persönlich schriftlich
68	Ehemaliger Beamter der baskischen Regierung	27.07.2016	persönlich
69	Ehemaliger Abgeordneter von HB; Anwältin der IA und von ETA-Mitgliedern	27.07.2016	persönlich
70	Bürgerkriegsexilant in Mexiko und ehemaliger Beamter der baskischen Regierung	28.07.2016	persönlich
71	Ehemaliger Anwalt von ETA-Mitgliedern	03.08.2016	persönlich
72	Ehemalige Anwältin von ETApm-Mitgliedern	04.08.2016	persönlich
73	Ehemaliger Abgeordneter von HB	04.08.2016	Persönlich
74	Ehemaliges Mitglied von ETApm und ehemaliger Exilant in Mexiko	08.08.2016	persönlich
75	Ehemaliger Anwalt von ETA-Mitgliedern, ehemaliger *Senador* der *Cortes Generales* und ehemaliger Abgeordneter des baskischen Parlamentes	10.08.2016	persönlich

76	Ehemaliger Abgeordneter der PNV und von HB	11.08.2016	persönlich
77	Ehemaliges Mitglied von ETAm und ehemaliger Exilant in Mexiko	13.08.2016	persönlich
78	Ehemaliges Mitglied von ETApm und ehemaliger Exilant in Mexiko	17.08.2016	persönlich
79	Ehemaliger Regierungsbeamter des *Ministerio del Interior* unter Felipe González' Regierung	20.08.2016	telefonisch
80	Ehemaliger Regierungsbeamter der SRE unter Ernesto Zedillos Regierung	19.09.2016	schriftlich
81	Anwalt der IA	22.12.2014	persönlich
82	Ehemalige Mitarbeiterin der AVT	06.06.2015	telefonisch
83	Ehemaliger Journalist von EGIN und Akademiker in Mexiko	07.07.2015	persönlich
84	Ehemalige Anwältin von ETA-ExilantInnen	10.08.2015	persönlich
85	Ehemaliger PRD-Politiker und Akademiker	31.08.2015	persönlich
86	Ehemalige Anwältin der ExilantInnen	27.10.2015	persönlich
87	Journalist	10.11.2015	persönlich
88	Akademikerin	20.04.2016	persönlich
89	Ehemalige Mitarbeiterin der AVT	29.06.2016	persönlich
90	Ehemaliger Mitarbeiter der AVT	07.07.2016	persönlich
91	Ehemaliger Journalist von *ABC*	10.07.2016	persönlich
92	Ehemalige ETApm Mitglieder und EE-Politiker	20.07.2016	persönlich
93	PRD-Abgeordneter und Mitglied der *Comisión de Derechos Humanos de la Cámara*	09.07.2015	persönlich
94	Ehemaliger Mitarbeiter der SeGob unter Miguel de la Madrids Regierung	20.08.2015	persönlich
95	Ehemaliger Regierungsbeamter der SeGob unter Ernesto Zedillos Regierung	29.09.2015	persönlich
96	Ehemaliger Regierungsbeamter der PGR unter Ernesto Zedillos Regierung	20.11.2015	persönlich
97	Ehemaliger Regierungsbeamter der SeGob unter Vicente Fox' Amtszeit	01.12.2015	persönlich
98	Ehemalige Mitarbeiterin der SRE	23.05.2016	persönlich
99	Mitarbeiter des MAEC	05.10.2016	persönlich
100	Ehemalige Mitarbeiterin der AVT	30.05.2015	telefonisch
101	Mitarbeiter des MAEC	20.10.2016	persönlich

Saranda Frommold ETAs Exil in Mexiko

Im Spannungsfeld der politischen Beziehungen zwischen Spanien und Mexiko (1977-2000)

Anhand einer empirischen Fallstudie wird der Konflikt zwischen Spanien und ETA aus einer transnationalen Perspektive betrachtet. Es geht darum zu zeigen, wie das Exil der ETA in Mexiko die politischen Beziehungen zwischen Spanien und Mexiko vom Etablieren des Exils ab 1977 bis zur ersten Auslieferung 2000 bestimmte und welche Rückwirkung das Thema ETA in der Außenpolitik auf den nationalen Konflikt hatte.

Die Autorin: Dr. Saranda Frommold, Promotion an der Freien Universität Berlin, momentan wissenschaftliche Referentin bei der Berliner Stadtmission

ISBN 978-3-96665-015-1

9 783966 650151 >